

REVISTA DE DIREITO PÚBLICO

Vol. 14, nº 01 - Julho - Londrina 2025





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. 14, Nº 1, Julho 2025
Londrina

RDP-PGM Londrina	Londrina	V. 14 – Nº 1	Julho 2025
------------------	----------	--------------	------------



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)
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

Catálogo 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.14, n.1, (Jul, 2025) – Londrina, 2025.

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: jul. 2025

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

Procuradora-Geral do Município
Renata Kawassaki Siqueira

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
Bruno Lopes Sebastião

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
Andréia Ferraz Martin Robles Martelli

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

Coordenador Técnico-Administrativo – CTA GSP
Edmar Rodrigues da Silva Segundo

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
PARECERES	
PROPOSTA EM LICITAÇÃO DE ENTIDADE IMUNE SEM A INCLUSÃO DO VALOR DAS CONTRIBUIÇÕES NA PRECIFICAÇÃO <i>Carlos Renato Cunha</i>	13
ARTIGOS	
REFORMA TRIBUTÁRIA E COOPERATIVISMO: reflexões acerca do adequado tratamento tributário do ato cooperativo na EC 132/23 e LC 124/25 <i>Eduardo Silveira Frade</i> <i>Robson Maia Lins</i> <i>Adriano Luiz Batista Messias</i>	27
A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL <i>Luiz Cândido de Oliveira</i> <i>Jorge Alberto Martins</i>	45
A JUSTIÇA CONSENSUAL NOS LITÍGIOS FAMILIARES E SUAS INTERFACES <i>Isabele Papafanurakis Noronha</i> <i>Marina Pascualini</i> <i>Rozane da Rosa Cachapuz</i>	69
TRIBUTACIÓN DE LOS DIVIDENDOS PERCIBIDOS POR LAS PERSONAS FÍSICAS EN ESPAÑA <i>Valterlei da Costa</i>	105
A VARIAÇÃO CAMBIAL E O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: LIMITES E APLICAÇÕES SEGUNDO O ACÓRDÃO Nº 8032/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO <i>Diogo Basilio Vailatti</i> <i>Letícia Ideriha Vilas Boas</i>	115
BRASIL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: A CONVENÇÃO-QUADRO E O PNMC <i>Gabriela Soldano Garcez</i> <i>Marcos Felipe de Assis Ribeiro</i>	141

EDITORIAL

Chegamos ao 1º volume da 14ª 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 julho de 2025.

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, vigente desde então.

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
Julho, 2025.

Renata Kawassaki Siqueira
Procuradora-Geral do Município

Carlos Renato Cunha
Coordenador da Revista

Fábio César Teixeira
Presidente da APROLON

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

PARECER: PROPOSTA EM LICITAÇÃO DE ENTIDADE IMUNE SEM A INCLUSÃO DO VALOR DAS CONTRIBUIÇÕES NA PRECIFICAÇÃO¹

Carlos Renato Cunha²

DIREITO TRIBUTÁRIO. ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. IMUNIDADE TRIBUTÁRIA DO ART. 195, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. LEI COMPLEMENTAR Nº 187/2021. PARTICIPAÇÃO EM LICITAÇÃO PÚBLICA. APRESENTAÇÃO DE PROPOSTA COM EXCLUSÃO DE CUSTOS TRIBUTÁRIOS (PIS, COFINS, ENCARGOS PREVIDENCIÁRIOS). VEDAÇÃO À TRANSFERÊNCIA DE BENEFÍCIOS DA IMUNIDADE A TERCEIROS (ART. 3º, V, LC 187/2021). CONFIGURAÇÃO DE VANTAGEM COMPETITIVA INDEVIDA. DESVIRTUAMENTO DA FINALIDADE SOCIAL DA IMUNIDADE. INAPLICABILIDADE DA IMUNIDADE À CBS (CONTRIBUIÇÃO SOBRE BENS E SERVIÇOS). RISCO DE CASSAÇÃO DA IMUNIDADE DURANTE A EXECUÇÃO CONTRATUAL. DISPENSA DE RETENÇÃO DE 11% DO INSS CONDICIONADA À VIGÊNCIA DA DECLARAÇÃO DE IMUNIDADE.

I. RELATÓRIO

Por meio da Solicitação de Consulta Jurídica 330 (SEI nº [15595318](#)), consulta-nos a Diretoria de Gestão de Licitações e Contratos, da Secretaria Municipal de Gestão Pública, acerca de questões afetas à imunidade tributária em relação a proposta apresentada em certame licitatório - Edital PG/SMGP 0031/2025 (SEI [15310432](#)) - por entidade, apresentando quesitos.

¹ Parecer jurídico não submetido à avaliação 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).

O certame visa à contratação de empresa para a "Prestação de serviços de limpeza, conservação predial, higienização e copeiragem para o Município de Londrina", cuja formulação do preço se compõe de planilha detalhada de custos.

Informa o órgão consultante que a empresa INSTITUTO XXX, ao apresentar sua proposta, declarou-se como Associação privada sem fins lucrativos e imune de contribuições sociais federais. Em sua planilha de custos, a referida licitante zerou os percentuais relativos ao PIS (Programa de Integração Social) e à COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social) incidentes sobre o valor do serviço. Adicionalmente, zerou os encargos previdenciários e demais contribuições patronais, tais como INSS patronal, SESI/SESC, SENAI/SENAC, INCRA, Salário Educação e Seguro Acidente de Trabalho (SAT), mantendo apenas o FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) e o ISS (Imposto Sobre Serviços).

Como justificativa para tais supressões em sua planilha, o INSTITUTO apresentou argumentação (documento "Justificativa Técnica – Encargos Sociais Zerados e Superávit de Entidade Sem Fins Lucrativos", juntado ao SEI [15596477](#)) na qual invoca sua condição de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), certificada nos termos da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, e o disposto no artigo 195, § 7º, da Constituição Federal. Alega, ainda, que a imunidade abrange as contribuições sociais gerais e que as isenções são reconhecidas pela Receita Federal do Brasil (IN RFB nº 1.252/2012) e pelo Tribunal de Contas da União (Acórdãos TCU nº 1.714/2017 e nº 2.351/2019). A entidade também declarou ser isenta da retenção na fonte de 11% do INSS, com base no inciso III do artigo 114 da Instrução Normativa da RFB nº 2.110, de 17 de outubro de 2022, e que sua certificação CEBAS foi publicada no Diário Oficial da União de 06/09/2024, por meio da Portaria nº 139, de 03/09/2024, do Ministério de sua área de atuação.

Foram colacionados documentos ([15596477](#)) e foi pensado o procedimento administrativo de SEI n. [19.008.206243/2024-93](#).

Até aqui temos o relatório. Doravante passamos ao parecer.

2. PARECER

A consulta apresentada pela Secretaria Municipal de Gestão Pública cinge-se, fundamentalmente, à correta interpretação e aplicação das normas atinentes à imunidade tributária das entidades beneficentes de assistência social, especialmente no que tange aos reflexos dessa imunidade na formação de preços em processos licitatórios e ao cumprimento dos requisitos

estabelecidos pela Lei Complementar nº 187/2021, ao qual damos enfoque na vedação à transferência dos benefícios da imunidade a terceiros contratantes.

Recordamos que nossa análise limita-se aos aspectos tributários. Os efeitos deles no certame licitatório necessitam de análise específica pela gerência temática competente no âmbito desta Procuradoria-Geral, a critério da consulente.

2.1. Da Imunidade Tributária das Entidades Beneficentes de Assistência Social e de seu caráter condicional, com possíveis efeitos no contrato administrativo

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 195, § 7º, estabelece uma importante imunidade tributária em favor das entidades beneficentes de assistência social, nos seguintes termos:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

[...]

§ 7º São isentas de contribuição para a seguridade social as entidades beneficentes de assistência social que atendam às exigências estabelecidas em lei.

Embora o texto constitucional utilize o termo "isentas", a doutrina e a jurisprudência majoritárias consolidaram o entendimento de que se trata, na verdade, de uma imunidade, uma limitação constitucional ao poder de tributar. Essa imunidade visa fomentar a atuação de entidades que colaboram com o Estado na prestação de serviços essenciais à população nas áreas de assistência social, saúde e educação.

A regulamentação das "exigências estabelecidas em lei" mencionadas no dispositivo constitucional foi objeto de diversas normativas ao longo do tempo, culminando, mais recentemente, na edição da Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021. Esta lei complementar, conforme seu artigo 1º, "regula, com fundamento no inciso II do caput do art. 146 e no § 7º do art. 195 da Constituição Federal, as condições para limitação ao poder de tributar da União em relação às entidades beneficentes, no tocante às contribuições para a seguridade social."

O artigo 2º da LC nº 187/2021 define entidade beneficente, para os fins da lei, como "a pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, que presta serviço nas áreas de assistência social, de saúde e de educação, assim certificada na forma desta Lei Complementar." A certificação mencionada é o Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS), que atesta o cumprimento dos requisitos legais pela entidade.

Referida imunidade abrange as contribuições previstas no artigo 195 em que a entidade seria a contribuinte, seja a contribuição patronal sobre a folha, a Contribuição Previdenciária Patronal - CPP (art. 195, I, "a", CF/88); as contribuições sobre a receita e o faturamento, quais sejam a

contribuição ao PIS e a COFINS (art. 195, I, "b", CF/88); a contribuição sobre o lucro, a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido - CSLL (art. 195, I, "c", CF/88); todos, inclusive nos casos de importação (art. 195, IV, CF/88).

Não abrange, contudo: (i) a contribuição dos segurados (art. 195, II, CF/88), eis que nesse papel a entidade é meramente responsável pela retenção e repasse dos valores à Fazenda Nacional; (ii) a contribuição sobre bens e serviços prevista pela Reforma Tributária (art. 195, V, CF), conforme se aprofundará a seguir; e nem as contribuições para terceiros, com fundamento direto no artigo 149 da CF/88, como entende o E. Supremo Tribunal Federal - STF:

DIREITO TRIBUTÁRIO. TERCEIRO AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMUNIDADE. ENTIDADE BENEFICENTE DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. CONTRIBUIÇÕES DESTINADAS A TERCEIROS. NÃO ABRANGÊNCIA. 1. Esta Corte firmou entendimento no sentido de que a imunidade prevista no art. 195, § 7º, da CF/1988 não abrange as contribuições destinadas a terceiros. Precedentes. 2. Inaplicável o art. 85, § II, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC/2015. ARE 1348068 AgR-terceiro / RJ - RIO DE JANEIRO, Órgão: STF. Relator: ROBERTO BARROSO. Julgado em 28/03/2022, Publicado em 11/04/2022.

Note-se, contudo, que em relação às contribuições para terceiros, o legislador federal previu a isenção tributária para as entidades de assistência social imunes às contribuições do artigo 195. Tal previsão se deu pelo art. 3º, § 5º da Lei Federal n. 11.457/2007, reiterado pelo artigo 195 da Instrução Normativa n. 2.110/2022 da Receita Federal do Brasil - RFB.

Por fim, o artigo 114, III, da IN 2.110/2022-RFB esclarece, também, que as entidades de assistência social imunes na forma do artigo 195, § 7º da CF/88 estão liberadas de sofrer a retenção de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura no caso de prestação de serviços mediante cessão de mão de obra ou empreitada, prevista pelo artigo 31 da Lei Federal n. 8.212/91.

2.2. Dos Requisitos para o Gozo da Imunidade Conforme a Lei Complementar nº 187/2021

O artigo 3º da Lei Complementar nº 187/2021 elenca os requisitos cumulativos que as entidades beneficentes certificadas devem atender para fazerem jus à imunidade de que trata o § 7º do artigo 195 da Constituição Federal. Dentre esses requisitos, destaca-se, para a presente análise, o inciso V:

Art. 3º Farão jus à imunidade de que trata o § 7º do art. 195 da Constituição Federal as entidades beneficentes que atuem nas áreas da saúde, da educação e da assistência social, certificadas nos termos desta Lei Complementar, e que atendam, cumulativamente, aos seguintes requisitos:

[...]

V - não distribuam a seus conselheiros, associados, instituidores ou benfeitores seus resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio, sob qualquer forma ou pretexto, e, na hipótese de prestação de serviços a terceiros, públicos ou privados, com ou sem cessão

de mão de obra, não transfiram a esses terceiros os benefícios relativos à imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal; (grifo nosso)*

Este dispositivo legal impõe duas condições relevantes: a primeira, tradicional, é a vedação à distribuição de resultados, lucros ou patrimônio aos seus membros ou instituidores, reforçando a natureza não lucrativa da entidade. A segunda parte, introduzida de forma mais explícita pela LC nº 187/2021, é a proibição de que, na prestação de serviços a terceiros, a entidade transfira a esses terceiros os benefícios decorrentes de sua imunidade. É justamente esta segunda parte que suscita a principal dúvida do órgão consulente.

Ademais, o artigo 4º da mesma Lei Complementar especifica o alcance da imunidade:

Art. 4º A imunidade de que trata esta Lei Complementar abrange as contribuições sociais previstas nos incisos I, III e IV do caput do art. 195 e no art. 239 da Constituição Federal, relativas à entidade beneficente, a todas as suas atividades e aos empregados e demais segurados da previdência social, mas não se estende a outra pessoa jurídica, ainda que constituída e mantida pela entidade à qual a certificação foi concedida.

As contribuições sociais mencionadas no artigo 195, inciso I, da Constituição Federal, incluem aquelas incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho (alínea 'a'), sobre a receita ou o faturamento (alínea 'b'), e sobre o lucro (alínea 'c'). O PIS e a COFINS, quando incidentes sobre a receita ou faturamento, enquadram-se na alínea 'b' do inciso I do artigo 195 da CF. As contribuições do artigo 239 da CF referem-se ao PIS/PASEP. Portanto, em tese, a imunidade das entidades beneficentes que preencham os requisitos legais alcança o PIS e a COFINS sobre suas receitas, bem como as contribuições previdenciárias patronais.

Deve-se atentar, contudo, para o caráter condicional de tal imunidade, que depende do cumprimento dos requisitos legais e do conseqüente reconhecimento disso pelos órgãos fazendários. Isso significa que o fato de a entidade possuir declaração de imunidade hoje não implica sua manutenção amanhã, com possíveis impactos no contrato administrativo que vier a ser firmado, razão pela qual se percebe que a utilização do benefício da imunidade na precificação da proposta é problemática, o que se aprofundará nos tópicos seguintes.

2.3. Da Natureza dos Serviços Licitados e a Possibilidade de Atividades Geradoras de Recursos

O objeto da licitação em tela é a "Prestação de serviços de limpeza, conservação predial, higienização e copeiragem". Conforme ressaltado pela consulente, tais serviços não se caracterizam, intrinsecamente, como beneficentes ou assistenciais. Contudo, a legislação pertinente às entidades beneficentes, inclusive a LC nº 187/2021, reconhece a possibilidade de tais entidades exercerem atividades geradoras de recursos, desde que esses recursos sejam integralmente aplicados na consecução de seus objetivos institucionais.

Nesse sentido, o artigo 30 da LC nº 187/2021, ao tratar especificamente das entidades de assistência social, dispõe:

Art. 30. As entidades beneficentes de assistência social poderão desenvolver atividades que gerem recursos, inclusive por meio de filiais, com ou sem cessão de mão de obra, de modo a contribuir com as finalidades previstas no art. 2º desta Lei Complementar, registradas segregadamente em sua contabilidade e destacadas em suas Notas Explicativas.

O Estatuto Social do INSTITUTO XXX, ora licitante, em seu artigo 2º, parágrafo 1º, elenca como finalidades da instituição a promoção do desenvolvimento nas áreas de "assistência social, saúde, educação, meio ambiente, cultura, esporte, lazer, além da promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais." O mesmo estatuto, no artigo 2º, *caput*, estabelece a "obrigatoriedade de investimento de seus excedentes financeiros no desenvolvimento das próprias atividades" e, no artigo 41, que "Quaisquer que sejam as suas origens todos os bens da entidade todas as suas rendas só poderão ser aplicadas no país... e de acordo com a sua finalidade."

Assim, a prestação de serviços de limpeza e copeiragem, embora não seja a atividade-fim assistencial da entidade, pode ser considerada uma atividade-meio, lícita e compatível com sua natureza, desde que os recursos auferidos sejam revertidos integralmente para a manutenção e desenvolvimento de seus objetivos institucionais beneficentes e que tal atividade seja devidamente registrada em sua contabilidade de forma segregada, conforme exige o art. 30 da LC 187/2021. A imunidade, conforme o art. 4º da LC 187/2021, abrange "todas as suas atividades", o que, em uma interpretação teleológica, incluiria as atividades-meio geradoras de recursos para as finalidades essenciais.

Note-se, contudo, que mesmo esse ponto pode gerar discussões. Nesse sentido, veja-se a seguinte decisão do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais - CARF, da União:

Assunto: Contribuições Sociais Previdenciárias Período de apuração: 01/01/2018 a 31/12/2019 CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS PREVIDENCIÁRIAS. IMUNIDADE/ ISENÇÃO. ENTIDADE BENEFICENTE. CESSÃO DE MÃO DE OBRA. IMPOSSIBILIDADE. A entidade beneficente que realiza cessão remunerada de mão-de-obra, de forma geral, não pode ser considerada beneficente de assistência social para fins de imunidade prevista no art. 195, § 7º, da Constituição, perdendo sua condição de imune/isenta, ainda que possua CEBAS vigente, uma vez que a RFB possui legitimidade para apurar descumprimento dos requisitos para fruição da imunidade pela entidade beneficente, relativo ao período apurado.
2101-002.949 | 17095.720236/2022-71, Órgão: CARF. Relator: WESLEY ROCHA. Julgado em 07/11/2024, Publicado em 07/03/2025.

Há, portanto, em nosso entendimento, possibilidade de uma entidade beneficente de assistência social prestar serviços complementares para geração de recursos, desde que estes sejam utilizados exclusivamente em sua finalidade assistencial. Há, no entanto, possibilidade de que a imunidade seja cassada a depender do entendimento dos órgãos fazendários competentes, o que reforça o caráter condicional a que aludimos no item 2.1 *supra*.

2.4. Da especial atenção para a previsão da Reforma Tributária (EC 132/23) sobre o fim do PIS e da COFINS, objeto da celeuma sob análise e sua substituição pela CBS, que não usufruirá de tal imunidade

Note-se que o PIS e a COFINS serão extintos em 2027, com transição já no ano que vem, sendo ambos substituídos pela Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS. E essa nova contribuição não está abrangida pela imunidade do artigo 195, § 7º, da CF/88, como prevê o artigo 149-B da CF:

Art. 149-B. Os tributos previstos nos arts. 156-A e 195, V, observarão as mesmas regras em relação a: [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 132, de 2023\)](#)

[...]

Parágrafo único. Os tributos de que trata o caput observarão as imunidades previstas no art. 150, VI, não se aplicando a ambos os tributos o disposto no art. 195, § 7º

Com isso, a precificação sem a inclusão do ônus tributário já não reflete a realidade transitória a partir de 2026 e definitiva a partir de 2027.

2.5. Da Vedação à Transferência dos Benefícios da Imunidade a Terceiros (Art. 3º, V, LC nº 187/2021)

O ponto nevrálgico da consulta reside na interpretação da parte final do inciso V do artigo 3º da LC nº 187/2021, que veda às entidades beneficentes, na prestação de serviços a terceiros, a transferência a estes dos benefícios relativos à imunidade prevista no § 7º do art. 195 da Constituição Federal.

A questão que se coloca é se a formulação de uma proposta de preços em processo licitatório, na qual a entidade beneficente não inclui na composição de seus custos os valores de PIS e COFINS (dos quais se considera imune), configuraria a "transferência do benefício" da imunidade ao Município contratante, em afronta à vedação legal.

Entendemos que tal situação configura, sim, o repasse do benefício a terceiro, em violação ao disposto no inciso V do artigo 3º da Lei Complementar nº 187/2021.

A interpretação sistemática da legislação tributária, em conjunto com os princípios que regem a Administração Pública, leva à conclusão de que a imunidade tributária concedida às entidades beneficentes de assistência social tem como objetivo precípua o fomento das atividades finalísticas dessas entidades. O benefício fiscal não pode ser utilizado como um instrumento de vantagem competitiva indevida em processos licitatórios, sob pena de desvirtuamento da finalidade da norma imunizante.

Ao apresentar uma proposta de preços sem a inclusão dos valores de PIS e COFINS, a entidade beneficente está, ainda que indiretamente, transferindo ao Município contratante o benefício da imunidade. Isso ocorre porque o preço final do serviço é reduzido em virtude da desoneração

tributária da entidade, gerando uma vantagem econômica para o Município, que pagará menos pelo serviço.

Essa prática, contudo, não se coaduna com o espírito da Lei Complementar nº 187/2021, que veda expressamente a transferência dos benefícios da imunidade a terceiros. A intenção do legislador, ao editar essa norma, foi evitar que as entidades beneficentes utilizassem sua condição de imunidade para obter vantagens indevidas em detrimento de outras empresas que não gozam do mesmo benefício fiscal.

Portanto, a imunidade tributária, que é um benefício fiscal concedido às entidades beneficentes para o cumprimento de suas finalidades sociais, não pode ser utilizada como um instrumento de concorrência desleal em processos licitatórios. A apresentação de uma proposta de preços sem a inclusão dos tributos, ainda que de forma indireta, configura uma transferência do benefício da imunidade ao Município contratante, em afronta ao disposto no art. 3º, V, da Lei Complementar nº 187/2021. A imunidade tributária das entidades beneficentes funciona, em essência, como um subsídio público institucional. Os recursos que não são recolhidos aos cofres públicos em virtude da desoneração tributária devem permanecer na própria entidade, sendo integralmente aplicados na consecução de suas finalidades estatutárias de natureza assistencial, educacional ou de saúde.

Quando uma entidade beneficente formula proposta de preços sem incluir os custos tributários dos quais é imune, está, na prática, transferindo ao contratante o benefício do subsídio fiscal. O valor que deveria ser retido pela entidade para reinvestimento em suas atividades finalísticas é repassado como vantagem econômica ao terceiro contratante, configurando desvio de finalidade da norma imunizante.

Para observância da vedação legal, entendemos que as entidades beneficentes devem necessariamente formar seus preços como se estivessem sujeitas à tributação integral. A imunidade deve operar internamente, permitindo que a diferença entre o preço praticado (com tributos embutidos) e o custo efetivo (sem tributos) constitua recursos adicionais para suas atividades institucionais. Esta interpretação alinha-se com o entendimento de que a prestação de serviços por dirigentes às entidades beneficentes deve ocorrer a preços de mercado, evitando que remunerações subfaturadas configurem distribuição disfarçada de resultados. Analogamente, a prestação de serviços pela entidade a terceiros deve refletir custos de mercado, preservando internamente os benefícios da imunidade.

A nosso ver, a formação de preços sem inclusão de custos tributários por entidades beneficentes configura grave violação ao princípio da isonomia, consagrado no artigo 37, XXI, da Constituição Federal. Tal prática gera desequilíbrio competitivo artificial, uma vez que empresas convencionais, sujeitas à tributação integral, não conseguem competir em condições equitativas com entidades que apresentam propostas artificialmente reduzidas pela exclusão de tributos. A isonomia licitatória exige que todos os licitantes disputem o certame em condições equivalentes, sendo

inadmissível que vantagens fiscais setoriais sejam utilizadas para distorcer a competição. A imunidade tributária não pode funcionar como instrumento de concorrência desleal, sob pena de comprometer a eficiência e a moralidade do processo licitatório.

Sob a perspectiva tributária, tem-se que a tributação deve garantir o mais possível a neutralidade, de forma a não influir artificialmente nas decisões dos agentes econômicos - o que é hoje previsto expressamente para o Imposto sobre Bens e Serviços - IBS e a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS, previstos pela Emenda Constitucional n. 132/2023 (art. 195, § 16 c/c art. 156-A, § 1º, I, todos da CF/88) e instituídos pela Lei Complementar n. 214/2025, mas cujas notas características poderiam ser extraídas sistematicamente já da garantia da justiça fiscal (art. 145, § 3º, CF/88) e isonomia entre contribuintes (art. 150, II, CF/88). Fato é que o ordenamento jurídico brasileiro, tanto na esfera constitucional (art. 170, IV, CF) quanto infraconstitucional, consagra a livre concorrência como princípio fundamental da ordem econômica. Parece-nos que a utilização da imunidade tributária para obtenção de vantagens competitivas em certame licitatório constitui prática atentatória à livre concorrência, criando barreiras artificiais à entrada de novos competidores e distorcendo os mecanismos naturais de formação de preços. Apesar de não ter sido aprovada, ainda, a lei regulamentadora da prevenção de desequilíbrios da concorrência causados pela tributação, a que alude o artigo 146-A da CF/88, pode-se afirmar que a previsão do inciso V do artigo 3º da LC 187/2021 cumpre, ainda que parcialmente, esse papel em relação à imunidade de entidades beneficentes. A vedação da Lei Complementar nº 187/2021 visa, precisamente, impedir que benefícios fiscais concedidos com finalidade social sejam instrumentalizados para práticas anticoncorrenciais, preservando a integridade do ambiente competitivo.

No caso sob análise, a entidade apresentou proposta zerando os percentuais de PIS e COFINS, bem como diversos encargos previdenciários e contribuições patronais, justificando tal conduta com base em sua condição de entidade beneficente de assistência social certificada. Esta prática caracteriza, inequivocamente, a transferência vedada dos benefícios da imunidade, uma vez que:

- a) O preço final ofertado é inferior ao que seria praticado caso os tributos fossem incluídos na composição de custos;
- b) A vantagem econômica decorrente da menor tributação é repassada ao Município contratante, não sendo retida pela entidade para suas finalidades institucionais;
- c) A proposta não reflete os custos reais de mercado, criando vantagem competitiva artificial em detrimento dos demais licitantes.

Isso sem se levar em conta a situação de que a imunidade é condicional e pode ser cassada durante a execução do contrato além de que a partir de 2026 e já definitivamente em 2027, o PIS e a COFINS serão substituídos pela CBS, que não encontra-se abrangida pela imunidade em questão.

Ressaltamos que situações análogas tem sido, eventualmente, analisados por órgãos de controle. O Tribunal de Justiça de Goiás, por exemplo, já entendeu que numa parceria firmada entre

entidade e ente público, seria possível a "transferência" dos benefícios tributários, eis que não seria um contrato de prestação de serviços para terceiros:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO. AGRAVO DE INSTRUMENTO. CHAMAMENTO PÚBLICO PARA GESTÃO DE HOSPITAIS. CRITÉRIO DE PONTUAÇÃO COM BASE EM CERTIFICADO DE ENTIDADE BENEFICENTE. LEGALIDADE. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO PREJUDICADOS. RECURSO PROVIDO. I. CASO EM EXAME 1. Trata-se de agravo de instrumento contra decisão que deferiu liminar suspendendo chamamento público para seleção de organização da sociedade civil para gestão de hospitais estaduais. O questionamento recai sobre critério de pontuação que privilegia entidades com certificado de entidade beneficente de assistência social (CEBAS), e que apresenta proposta de aplicação dos recursos da imunidade fiscal na unidade hospitalar. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. A questão em discussão consiste em analisar a legalidade do critério de pontuação do edital, que considera a apresentação do CEBAS e a proposta de aplicação de recursos da imunidade fiscal, à luz da Lei Complementar nº 187/2021, que veda a transferência de benefícios da imunidade para terceiros. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. Diante do instrumental estar apto a receber o julgamento do mérito, os aclaratórios opostos em face da decisão preliminar encontram-se prejudicados. 4. O critério de pontuação do edital não configura transferência de benefícios da imunidade para terceiros, uma vez que se trata de incentivo à participação de entidades com reconhecida qualificação socioassistencial, e não de obrigação ou imposição. A relação entre a OSC e o Estado é de parceria, não de prestação de serviços. 5. O benefício conferido no edital limita-se a conceder maior pontuação, sem assegurar contratação direta ou transferência dos efeitos da imunidade fiscal. Ademais, a previsão editalícia visa fomentar a destinação dos recursos captados pelas entidades certificadas a atividades de relevante interesse social, alinhando-se aos princípios da eficiência e de promoção dos direitos fundamentais à saúde e à assistência social. 6. A Lei Complementar nº 187/2021 veda a transferência de benefícios tributários apenas em casos de prestação de serviços a terceiros, situação diversa da parceria formalizada por meio de termo de colaboração. A medida visa fomentar a destinação de recursos para atividades de interesse social. IV. DISPOSITIVO E TESE Tese de julgamento: "1. O critério de pontuação do edital é legal. 2. Não há transferência indevida de benefícios da imunidade tributária para terceiros." AGRAVO DE INSTRUMENTO CONHECIDO E PROVIDO. RECURSO ACLARATÓRIO PREJUDICADO. 11/04/2025 | 5044959-15.2025.8.09.0051, Órgão: TJ-GO. Relator: DESEMBARGADOR LUIZ EDUARDO DE SOUSA. Publicado em 11/04/2025.

A *contrario sensu*, pode-se inferir que, em se tratando de um contrato de prestação de serviços, tal transferência seria considerada vedada pelo referido Tribunal.

Também o Tribunal de Contas da União - TCU já decidiu que, na situação análoga de uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIP, somente seria possível a realização de parcerias e não de contratação em certames licitatórios, pela quebra da isonomia - exatamente pela questão da imunidade:

REPRESENTAÇÃO. GRUPO DE TRABALHO CRIADO PARA AVALIAR A LEGALIDADE DA PARTICIPAÇÃO DE ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO - OSCIP EM CERTAMES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. DESVIRTUAMENTO DA FORMA DE RELACIONAMENTO COM PODER PÚBLICO PREVISTA NA LEI N. 9.790/1999. QUEBRA DO PRINCÍPIO DA ISONOMIA. IMPOSSIBILIDADE. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO. 1. Às Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, atuando nessa condição, é vedado participar de certames da Administração Pública Federal, porquanto tal agir implica ofensa à Lei n.

9.790/1999, que dispõe ser o Termo de Parceria o meio adequado de relacionamento entre elas e o Poder Público. 2. A participação de OSCIP em torneios licitatórios da Administração Pública consubstancia quebra do princípio da isonomia, eis que tais *entidades* possuem benesses fiscais, a elas concedidas para atuarem mediante o estabelecimento de Termo de Parceria. [ACÓRDÃO 746/2014 - PLENÁRIO](#)

Desse modo, alertamos que o tema é polêmico, não encontramos análises doutrinárias e há poucas decisões administrativas ou judiciais a respeito da matéria. Contudo, sob a perspectiva tributária e à luz do inciso V do artigo 3º da Lei Complementar n. 187/2021 e de todo o contexto principiológico de nosso ordenamento jurídico, somado à condicionalidade da imunidade e das mudanças trazidas pela Emenda Constitucional n. 132/2023 quanto à imunidade de entidades beneficentes de assistência social no que tange à CBS, cremos que há problemas na precificação apresentada pela entidade, objeto da consulta.

2.6. Das respostas aos quesitos

Passamos, portanto, à resposta dos quesitos apresentados pela consulente:

a) Os respaldos normativos apresentados pelo INSTITUTO XXX, CNPJ XXXXXX estão adequados, perfazendo a mesma de imunidade tributária dos itens mencionados, especialmente quanto aos percentuais de PIS e Cofins e dos encargos previdenciários patronais e a terceiros?

A análise da situação concreta da entidade acerca do cumprimento dos requisitos constitucionais e legais para usufruir da imunidade tributária do artigo 195, § 7º da CF/88, nos termos da Lei Complementar n. 187/2021 não compete ao Município de Londrina. Para os fins do processo licitatório bastará que a referida entidade comprove possuir declaração de imunidade expedida de forma regular pela Receita Federal do Brasil - RFB, que é o órgão competente para tal análise e certificação. Desse modo, se apresentada declaração de imunidade válida e vigente por parte da entidade, haverá respaldo para o reconhecimento da imunidade para os fins contratuais no âmbito local.

Contudo, a referida imunidade não abrange a Contribuição sobre Bens e Serviços - CBS que substituirá o PIS e a COFINS de forma definitiva a partir de 2027 e em regime transitório a partir de 2026. Se o contrato tem previsão de duração que ultrapasse o ano presente, tal fato deve ser levado em consideração pela autoridade administrativa, eis que já a partir do próximo ano o PIS e a COFINS serão substituídas, processo que se encerra, como exposto, já em 2027.

Ademais, há que se recordar que, mesmo em relação ao PIS e à COFINS e a outras contribuições, tem-se uma imunidade condicionada, que pode vir a ser cassada pela própria RFB, não

se podendo afirmar que o eventual reconhecimento atual da existência da imunidade durará por todo o período contratual.

A principal ressalva reside na interpretação da vedação à "transferência do benefício" da imunidade, que será aprofundada na resposta ao quesito 'b'. Se a ausência de PIS e COFINS na planilha de preços for considerada uma forma de transferir o benefício ao Município de maneira vedada pela LC 187/2021, então o respaldo para zerar esses tributos na proposta seria inadequado. Entende-se que a simples formação de preço refletindo a condição de imune configura, sim, a transferência vedada.

b) A imunidade tributária apresentada é válida no contexto da presente licitação, cujo objeto não trata de serviço beneficente e/ou assistencial?

Não, a imunidade tributária não é válida no contexto da presente licitação, ainda que o objeto (serviços de limpeza e copeiragem) não seja, em si, uma atividade diretamente beneficente ou assistencial. Isso não se dá pelo objeto da contratação em si, mas sim, pela previsão do artigo 3º, inciso V, da Lei Complementar n. 187/2021.

Ainda que o artigo 30 da Lei Complementar nº 187/2021 permita expressamente que as entidades beneficentes de assistência social desenvolvam atividades geradoras de recursos, com ou sem cessão de mão de obra, para contribuir com suas finalidades institucionais, e que o artigo 4º da mesma lei estipule que a imunidade abrange "todas as suas atividades", a interpretação sistemática da legislação tributária, em conjunto com os princípios que regem a Administração Pública, leva à conclusão de que a imunidade tributária concedida às entidades beneficentes de assistência social tem como objetivo precípuo o fomento das atividades finalísticas dessas entidades, não podendo ser utilizada como um instrumento de vantagem competitiva indevida em processos licitatórios, sob pena de desvirtuamento da finalidade da norma imunizante.

Ainda que o Estatuto Social do INSTITUTO XXX preveja a aplicação de seus excedentes financeiros no desenvolvimento de suas atividades (art. 2º) e que todas as suas rendas serão aplicadas de acordo com sua finalidade (art. 41), incluindo assistência social, saúde e educação (art. 2º, §1º), a apresentação de proposta de preços sem a inclusão de PIS e COFINS configura a transferência do benefício da imunidade ao Município contratante, em afronta ao disposto no art. 3º, V, da Lei Complementar nº 187/2021.

A validade da imunidade, neste contexto, está intrinsecamente ligada ao cumprimento do requisito do artigo 3º, inciso V, da LC nº 187/2021, especificamente à não transferência dos benefícios

da imunidade ao Município contratante. Entende-se que a entidade, ao não incluir PIS e COFINS em sua proposta, está transferindo o benefício ao Município contratante. Assim, a apresentação de proposta de preços sem a inclusão de PIS e COFINS, por uma entidade que se declara imune e que comprova sua regularidade (CEBAS e cumprimento dos requisitos da LC 187/2021), configura a transferência indevida do benefício da imunidade, não sendo o preço praticado condizente com seus custos reais (já desonerados), e não sendo o eventual superávit revertido para suas finalidades sociais, mas sim utilizado para obter vantagem em processo licitatório.

Ademais, se o contrato tiver previsão de duração que ultrapasse o ano de 2025, a precificação precisaria incluir os impactos da CBS, que substituirá o PIS e a COFINS e que não é abrangida pela referida imunidade, como antes exposto.

c) Eventual imunidade relativa ao INSS contempla também a retenção de 11% no momento do pagamento pelos serviços? Ou seja, caso o INSTITUTO XXX se consagre vencedor da presente licitação, a Administração ficaria desobrigada de realizar a retenção de 11% sobre o valor da nota fiscal como também alegado pela empresa?

Sim, no caso de a entidade sagrar-se vencedora no certame licitatório, haverá dispensa da retenção de 11% sobre o valor bruto da nota fiscal ou fatura, conforme previsão do artigo 114, III, da IN 2.110/2022-RFB, observada que tal dispensa apenas deve ser observada enquanto vigente a declaração de imunidade. Por tal razão, é de bom alvitre que seja feita solicitação de comprovação de continuidade do reconhecimento da imunidade no decorrer do contrato.

3. CONCLUSÃO

Em conclusão, conforme exposto no item 2 *supra*, a que remetemos a consulente, entendemos que:

1. Há respaldo jurídico para o reconhecimento, para os fins da licitação e contrato administrativo, da imunidade da entidade objeto do presente parecer, desde que haja declaração nesse sentido, válida e vigente, emitida pela Receita Federal do Brasil- RFB. Tratando-se de imunidade condicionada, pode haver sua cessação a qualquer momento, a depender de futura e incerta decisão da RFB, razão pela qual tal comprovação deverá ser exigida de forma recorrente. Contudo, tal imunidade não se aplicará à Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS), que substituirá o PIS e a COFINS a partir de 2027, com regime transitório iniciando-se já em 2026. Portanto, contratos com vigência superior ao exercício corrente devem prever adequação a essas mudanças legislativas;

2. Apesar da eventual regularidade formal, ressalta-se que a aplicação prática da imunidade tributária para excluir PIS e COFINS da proposta financeira configura a transferência vedada do benefício ao Município, o que não encontra respaldo no artigo 3º, V, da Lei Complementar nº 187/2021. Tal situação caracteriza-se como vantagem competitiva indevida, desvirtuando a finalidade institucional e social da imunidade tributária conferida às entidades beneficentes;

3. Por fim, caso a entidade se consagre vencedor da licitação, a imunidade tributária relativa às contribuições previdenciárias implicará na dispensa de retenção dos 11% sobre o valor bruto das notas fiscais, desde que mantida vigente a declaração de imunidade. Recomenda-se, portanto, monitoramento contínuo para garantir a validade dessa condição durante todo o período contratual.

Recordamos que nossa análise limita-se aos aspectos tributários. Os efeitos deles no certame licitatório necessitam de análise específica pela gerência temática competente no âmbito desta Procuradoria-Geral, a critério da consultante.

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. Solicitamos seja dada ciência do presente parecer à Gerência de Licitações e Contratos desta Procuradoria-Geral.

Londrina (PR), datado e assinado eletronicamente.

CARLOS RENATO CUNHA

Gerente de Assuntos Fiscais e Tributários

Procurador do Município de Londrina

OAB/PR 35.367 – Mat. 14.157-7

Recebido nesta data o Parecer Jurídico acima mencionado. Tendo em vista o contido na Portaria nº 20/2014-PGM, RATIFICO o Parecer Jurídico.

RENATA KAWASSAKI SIQUEIRA

Procuradora-Geral do Município de Londrina

REFORMA TRIBUTÁRIA E COOPERATIVISMO: reflexões acerca do adequado tratamento tributário do ato cooperativo na EC 132/23 e LC 124/25¹

TAX REFORM AND COOPERATIVISM: reflections on the appropriate tax treatment of the cooperative act in the Constitutional Amendment 132/23 and Complementary Law 124/25

Eduardo Silveira Frade²

Robson Maia Lins³

Adriano Luiz Batista Messias⁴

RESUMO: A compreensão da natureza jurídica das cooperativas ainda não é pacificada no ordenamento jurídico brasileiro, embora haja certo consenso que estas sociedades mereçam tratamento jurídico diferenciado, de acordo com suas peculiaridades. Tanto é assim que a Constituição Federal de 1988 cuidou em proscrever-lhes a necessidade de um adequado tratamento tributário, embora não tenha definido o que haveria de ser compreendido como tal. Neste sentido, o presente estudo busca compreender se a reforma ao sistema tributário nacional, fruto da Emenda Constitucional 132/23 e regulamentada pela Lei Complementar nº 124/25, representa, ou não, avanço nesta compreensão. Para isso, cuida em discorrer sobre o que haveria de ser compreendido como adequado tratamento tributário do ato cooperativo, considerando também a influência da Lei nº 5.764/71, conhecida por Lei Geral do Cooperativismo. Para cumprir esse desiderato, a pesquisa utiliza-se de método de pesquisa dedutivo e abordagem comparativa e funcionalista, observando que, a reforma tributária avança na compreensão do ato cooperativo praticado por estas sociedades, embora se vislumbre alguns problemas remanescentes.

Palavras-chave: cooperativismo; adequado tratamento tributário; reforma tributária.

ABSTRACT: The comprehension of the legal nature of cooperatives is not pacified in the Brazilian Legal System, although there is a certain consensus that these societies deserve a different legal treatment, according to their peculiarities. Considering this, Brazil's Federal Constitution took care to

¹ Recebido em 13/02/2024 aprovado em 10/06/2025.

² Doutor em Direito Tributário pela PUC/SP. Mestre em Direito Empresarial pela FDMC. Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Especialista em Gestão de Cooperativas de Crédito pela USP. Professor das pós-graduações do IBET, ESA/PB, UNIESP e The Solution. Professor da graduação em Direito da UEPB e Faculdade Três Marias. Instrutor em Cooperativismo na SESCOOP/PB e SESCOOP/PE. Conselheiro de Recursos Fiscais na SEFAZ-PB. Membro da Comissão de Direito Tributário da OAB/PB.

³ Doutor e Mestre em Direito Tributário pela PUC/SP. Professor na Graduação e Mestrado em Direito Tributário na PUC/SP. Professor e Vice-Presidente do IBET. Diretor de Relações Internacionais do IDEP. Membro do Conselho Superior de Direito da FECOMERCIO. Membro do Conselho Institucional da Academia Tributária das Américas – ATA.

⁴ Doutor, Mestre e Especialista em Direito Tributário pela PUC/SP. Extensão em Processo Tributário Analítico pelo IBET. Professor de Direito Tributário na PUC/SP e no IBET. 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,

prescribe the need for adequate tax treatment, although not defining what should be understood as such. In this sense, the present study seeks to understand if the actual tax reform developed by the Constitutional Amendment 132/23, represents, or not, a progress in this understanding. To do that, the present essay seeks to describe what could be understood as an adequate tax treatment to the cooperative act, reason why it takes this premise, in a deductive method, observing that Brazilian tax reform advance on the comprehension of the adequate tax treatment faced by this societies, although some remain problems are visible.

Keywords: corporativism; adequate tax treatment; tax reform.

INTRODUÇÃO

O modelo federativo brasileiro importa em diversas peculiaridades no que tange à tributação. Tem-se uma multiplicidade de agentes dotados de competência tributária, notadamente mais de cinco mil municípios, vinte e seis estados, um distrito federal (que soma competência tributárias de estados e municípios), além da União, o que repercute numa competência tributária descentralizada, embora materialmente limitada quanto a cada ente, o que é representativo da complexidade tributária brasileira.

Some-se a essa complexidade a existência de diversas agências regulamentadoras, cujas normas influenciam na interpretação de agentes julgadores, seja administrativa ou judicialmente, além dos mais diversos tributos, o que, conseqüentemente, exerce influência na segurança jurídica e, conseqüentemente, na tomada de decisão dos agentes econômicos e, até mesmo, no preço cobrado de produtos ou serviços.

Esses fatures importam, portanto, em elevado número de normas tributária expedidas diariamente e contribuem para a difusão do argumento da necessidade de simplificação do Sistema Tributário Nacional.

Todo esse cenário de complexidade repercutiu para a edição de diferentes propostas de reforma do Sistema Tributário Nacional. Dentre elas, merece especial destaque a Proposta de Emenda Constitucional nº 45, apresentada em 2019 pelo então deputado Baleia Rossi e tecnicamente formulada pelo Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), organização independente voltada para difusão do conhecimento tributário, especialmente no que tange à formulação de alternativas que possam tornar menos complexa a tributação brasileira, e que dentre seus partícipes encontra-se o Professor e advogado Eurico de Santi, o também professor e ex-Ministro da Previdência Nelson Machado e Bernard Appy, economista, professor e atualmente Secretário Extraordinário da Reforma Tributária. O texto sofreu diversas alterações, inclusive incorporando-se trechos de outras propostas de reforma tributária, como a PEC 110, tendo sido em julho de 2023 aprovada pela Câmara dos Deputados e em novembro do mesmo ano pelo Senado Federal, tendo sido positivada no ordenamento jurídico nacional através da Emenda Constitucional nº 132, de 23 de dezembro de 2023.

O núcleo da proposta de simplificação é, em consonância com modelos de Impostos sobre Valores Acrescidos (IVA) de diferentes países, reunir, sob a alcunha de Contribuição Social sobre Bens e Serviços (CBS) o Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para Financiamento da Seguridade Social (COFINS), remanescendo neste a competência federal e, sob a denominação de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços de Comunicação e Transporte Interestadual e Intermunicipal (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), cuja cobrança hoje se dá, respectivamente, por estados e municípios, a passaria a ser regido por um Comitê Gestor do IBS.

No afã de regulamentar o texto constitucional fora editada a Lei Complementar nº 214, publicada em 16 de janeiro de 2025, que instituiu o IBS e a CBS, além de instituir o Imposto Seletivo, dispondo sobre normas gerais que orientam a incidência destes tributos, observando a competência própria desta espécie normativa, assentada no artigo 146 da Constituição Federal.

Ainda que pendente a publicação de outras leis complementares que regulamentem a exigência dos tributos e que, à época da redação deste texto encontram-se em discussão, como o Projeto de Lei Complementar nº 108, de 2024, tem-se que com a publicação da Emenda Constituição 132, de 2023 e com a Lei Complementar nº 214, de 2025, tem-se que já é possível tratar os parâmetros da tributação das sociedades cooperativas e, notadamente, se há respeito à previsão de adequado tratamento tributário ao ato cooperativo praticado por estas sociedades, anteriormente previsto no artigo 146, III, “c” da Constituição Federal de 1988 e sem modificações em seu texto pelas emendas constitucionais posteriores.

Neste sentido, o presente estudo propõe-se a discorrer acerca do que haveria de ser compreendido como “adequado tratamento tributário do ato cooperativo” e, em seguida, esclarecida essa premissa, discorrer se a Emenda Constitucional 132/23 e se a regulamentação conferida pela Lei Complementar nº 214/25 se coadunam com o objetivo firmado desde a publicação da Constituição Federal de 1988.

Para tanto, parte-se do pressuposto de que as sociedades cooperativas têm natureza jurídica própria e atividade econômica singular, o que lhes implica em necessidade de tratamento tributário especial.

Para comprimir com os objetivos propostos, emprega-se, pois, método de abordagem dedutivo, levando em consideração aquilo que se defende como adequado tratamento tributário do ato cooperativo, sob a influência da Lei nº 5.764/71, conhecida por Lei Geral do Cooperativismo e defendido em outras oportunidade, de modo a intentar concluir se as inovações trazidas pela Emenda Constitucional nº 132/23 e pela Lei Complementar nº 214/25 representam, ou não, avanço na promoção do adequado tratamento tributário do ato cooperativo.

Para tanto, em primeiro momento, será exposto o problema hermenêutico do ato cooperativo e, então, serão tecidas reflexões sobre o sentido e alcance da expressão, inclusive

discorrendo pelo que não poderia ser enquadrado como tal. Em seguida se discorrerá sobre o conteúdo da expressão “adequado tratamento tributário do ato cooperativo”.

Por fim, serão analisadas as passagens do texto da EC 132/23 e da LC 214/25 em que se aborda o ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário, a fim de se concluir se o texto constitucionalmente introduzido representa, ou não, avanço sobre o tema.

I. O PROBLEMA HERMENÊUTICO DO ATO COOPERATIVO NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Como observa Paulo de Barros Carvalho (2013, p. 98), a Ciência do Direito possui linguagem eminentemente descritiva das normas jurídicas postas no ordenamento jurídico. Destarte, cabe ao cientista do Direito tomar o texto veiculado na lei (instrumento introdutor de normas), atribuindo-lhe, então, sentido(s).

Por esta razão é que se assume que a Ciência do Direito tem função descritiva e declaratória do direito positivado, posto que outorga sentido ao último que, por sua vez, apresenta linguagem prescritiva. Ou seja, à Ciência do Direito cabe descrever a norma jurídica que se abstrai no juízo do intérprete a partir do Direito Positivo, sendo, portanto, metalinguagem cuja missão é descrever a norma obtida no juízo intelectual do intérprete, a partir dos enunciados do ordenamento jurídico

Levando estas considerações ao objeto de nosso estudo, cumpre-nos, pois, atribuir sentido à expressão “ato cooperativo”, originalmente previsto no artigo 79 da Lei nº 5.764/71:

Art. 79. Denominam-se atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados, entre estes e aquelas e pelas cooperativas entre si quando associados, para a consecução dos objetivos sociais.

Parágrafo único. O ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria.

Pelo *caput* do supracitado artigo, entende-se que a legislação brasileira adotou a diretriz de bilateralidade do ato cooperativo, segundo o qual os atos cooperativos devem ser compreendidos como aqueles realizados entre as cooperativas e seus cooperados ou entre cooperativas entre si, enquanto associadas, para a consecução dos objetivos sociais.

O referido enunciado, contudo, parece descartar a possibilidade dos negócios estruturados com terceiros serem considerados como atos cooperativos, ainda que para o atingimento dos objetivos sociais da cooperativa.

A interpretação literal, pautada nos argumentos linguísticos imanentes de ordem sintática e semântica não nos permite conhecer a interação da Lei n. 5.764/71 com outros dispositivos, notadamente com a Constituição Federal de 1988, lei de mais alta hierarquia, além de cronologicamente mais recente, em comparação com a Lei Cooperativista.

A Constituição Federal, conforme adverte Demetrius Nichele Macei (2014, p. 28), aponta o cooperativismo em oito passagens, das quais, sobretudo uma, chama atenção, que é a norma contida no artigo 174, §2º, qual seja a de que o Estado, assume o compromisso de apoiar e estimular o cooperativismo e outras formas de associativismo, logo enunciando um valor social caro, a ser perseguido por outras normas, que deverão se dar com vistas ao estímulo do cooperativismo, notadamente em razão ao papel social que estas sociedades desempenham. Nesse sentido, inclusive, assenta Guilherme Frederico de Figueiredo Castro (2017, p. III), “a constitucionalização do cooperativismo representou uma mudança de paradigma para a sociedade brasileira, onde não mais a matéria deve ser tratada sobre os aspúcios da individualidade”.

Este mandamento, inclusive, serve como orientação para a lei complementar que disporá sobre o adequado tratamento tributário do ato cooperativo, consorte anuncia o artigo 146, inciso III, alínea “c” da Constituição Federal e que, com efeito, pode ser considerado a partir da Lei Complementar nº 214/25, como será exposto adiante.

Para se precisar o citado tratamento, contudo, deve-se, primeiramente, definir o que seria o ato cooperativo, uma vez que a partir de sua compreensão é que os efeitos tributários serão atingidos.

A compreensão do ato cooperativo deve se dar coadunando-se com os mandamentos constitucionalmente previstos, numa interpretação imanente, porém sistemática. Ou seja, deve-se buscar, no ordenamento jurídico e não somente na Lei Cooperativista, a compreensão do ato cooperativo, sem o condão de modificar ou sugerir uma modificação da Lei n. 5.764/71, mas apreender a significação do ato cooperativo enquanto inserida no ordenamento jurídico brasileiro.

Em outras palavras, o reconhecimento de que a Constituição Federal dá ao cooperativismo demanda interpretação do ato cooperativo, que transcende de uma compreensão de sentido estrito para uma compreensão em sentido lato, estendendo-se, pois, o ato cooperativo na perspectiva de que seu adequado tratamento tributário, que deve se dar com vistas a estimular esta forma de produção, que prestigia o coletivo em detrimento do individual.

Este, inclusive, foi o caminho seguido pela Argentina na Lei n. 20.337, de 16 de maio de 1973, que, em seu artigo 4º, dispõe:

Art. 4º São atos cooperativos os realizados entre as cooperativas e seus associados e por aquelas entre si em cumprimento do objeto social e à consecução dos fins institucionais. Também o são, a respeito das sociedades cooperativas, os atos jurídicos que com idêntica finalidade realizem com outras pessoas (*apud* CRACOGNA, 2007, p. 54).

Ou seja, a legislação cooperativa argentina admitiu o ato cooperativo praticado com não sócios, sempre que, obviamente, refiram-se ao cumprimento de seu objetivo social, não obstante, como observa Dante Cracogna (2004, p. 61), a disposição da legislação argentina ter dado lugar a diversas críticas “porque, em virtude dela, todos os atos que a cooperativa realizar, em cumprimento ao seu objeto social – com qualquer sujeito que for – constituem atos cooperativos em relação a ela”.

Entende-se, porém, que a compreensão do ato cooperativo deve ser vista com cautela, posto que nem todos os atos praticados pelas sociedades cooperativas podem ser considerados como, de sorte que esta assertiva não resiste a uma análise mais apurada. O cumprimento de seu objetivo social é a finalidade das cooperativas, sendo que nem todos os atos tomados por estas se operarão diretamente para sua consecução.

Assim, cabe a doutrina jurídica melhor explicar esta relação, admitindo-se, desde já, que a legislação cooperativista argentina compreende em melhor medida o ato cooperativo, por enquadrá-lo numa visão *lato sensu*. Neste sentido, concordam Claudio Rubens Dufau e Marcelo Esteban Zarlenga (1987, p.317, *apud* BECHO, 2005, p. 177):

consideramos que a lei argentina, que reconhece como fonte a brasileira já citada, expressa o conceito com maior precisão, de vez que lhe outorga uma formulação mais ampla. Em efeito, resulta mais concisa quando faz menção aos fins institucionais, que implicam a atuação dos princípios cooperativos, o que significa enfatizar a necessidade de que o objeto se deve cumprir tendo em conta ditos princípios em todo momento.

Também dizemos que é mais amplo, porque dentro do conceito de ato cooperativo se incluem, com respeito às cooperativas, os atos jurídicos que com idêntica finalidade realizem estas com usuários não associados (atos mistos).

Uma concepção mais ampla, inclusive, melhor atende à interpretação sistêmica que deve ser dada ao ato cooperativo brasileiro, adequando-o ao compromisso constitucional de estímulo ao cooperativismo, tal qual salienta a Constituição Federal de 1988, como será exposto a seguir.

2. O SENTIDO E ALCANCE DA EXPRESSÃO “ATO COOPERATIVO”

Como já exposto por Frade (2018, p. 44-74), as cooperativas têm natureza jurídica própria eis que, enquanto sociedades, não possuem intuito lucrativo, uma vez que repartem o excedente financeiro das atividades que prestam, denominado de sobras, para os associados, também chamados cooperados, além de, sob o aspecto societário, também serem dotadas da peculiaridade de cada associado, independentemente do capital investido, possuir somente um voto nas Assembleias Gerais.

Salienta-se, porém, que para o desempenho da atividade econômica que corresponda ao seu objeto social, as sociedades cooperativas não se limitam a relacionar-se com seus próprios associados, seja de forma direta ou de forma indireta, podendo também relacionar-se com outros agentes econômicos no desempenho de suas atividades.

Walmor Franke (1973, p. 24 – 27), que, segundo Flávio Augusto Dumont Prado (2011, p. 11), foi quem primeiro tratou com profundidade o ato cooperativo, julgou conveniente dividi-lo a partir das atividades das sociedades cooperativas, distinguindo-as em quatro tipos.

Franke (1973, p. 24 – 27), portanto, cuida em assentar que o ato cooperativo, para ser atingido, requer a consecução de atividades próprias por parte da sociedade cooperativa, que realiza, pois, negócios jurídicos para tanto, os quais julgou conveniente dividir em quatro tipos:

- a) Negócio-fim ou negócio interno: aqueles realizados entre cooperativas e associados. São aqueles prestados diretamente da cooperativa para seus associados, ou vice-versa. Representam, pois, como observa Renato Lopes Becho (2002, p. 159), as operações para os quais a sociedade foi criada;
- b) Negócio-meio, negócio com terceiros ou negócio essenciais (Becho, 2005, p.191): geralmente, o negócio-fim é precedido ou sucedido de um negócio externo, que é aquele realizado com o mercado (Franke, 1973, p.26), razão pela qual recebem essa denominação, posto serem, por vezes, necessários;
- c) Negócios auxiliares: “todos os negócios que, em dado caso, precisam ser realizados por motivos especiais e imperiosos no interesse da persecução do objeto da sociedade” (Franke, 1973, p. 27);
- d) Negócios acessórios, secundários ou supérfluos (Becho, 2005, p.191): aqueles que “não se encontram em relação imediata com o fim da sociedade” (Franke, 1973, p. 27). Renato Lopes Becho (2005, p. 191) os denomina como “negócios supérfluos”, por entender que essa nomenclatura dificulta, em maior medida, a confusão destes negócios com os ditos auxiliares;

Quanto aos negócios internos, o artigo 79 da Lei n. 5.764/71 não deixa dúvidas de que sejam atos cooperativos, pois são contraprestações prestadas diretamente do associado com a cooperativa ou o contrário.

Os negócios externos ou negócios-meio, segundo Renato Lopes Becho (2002, p. 159), “são aqueles necessários para a consecução dos negócios internos ou negócios-fim. Não são as práticas principais, entretanto, são imprescindíveis”, notadamente representam negócios praticados com não associados, não obstante essenciais para o fim da cooperativa. É o caso, por exemplo, da venda das mercadorias de uma cooperativa de produtores rurais para um supermercado não associado.

Entende-se, pois, que tanto o negócio interno como o negócio-meio são indissociáveis e correspondem ao ato cooperativo,

isto porque, quando a lei afirma que são atos cooperativos os praticados entre as cooperativas e seus associados “para a consecução dos objetivos sociais”, está também a admitir, ainda que implicitamente, como ato cooperativo, aquele praticado com terceiros, pois é quase impossível que as cooperativas atinjam os objetivos sociais exclusivamente com ações internas. Na maioria esmagadora dos casos é imprescindível que haja a participação do mercado na operação da cooperativa, pois é quase impensável que uma cooperativa seja criada para atender aos associados, sem colocar os produtos ou serviços deles no mercado, ou sem adquirir, do mercado, no caso das cooperativas de consumo, produtos a serem entregues aos cooperados (Prado, 2011, p. 96 – 97).

Ou seja, como bem observou Flávio Augusto Dumont Prado, influenciado por João Eduardo Irion (1997, p. 100), é praticamente impossível que as cooperativas atinjam seus objetivos sociais exclusivamente com ações internas. Por muitas vezes, negócios externos são necessários para que se atinjam objetivos sociais da cooperativa, não podendo ser desprezados do conceito de ato cooperativo.

Aqueles que entendem que os atos cooperativos devem ser interpretados restritivamente, excluindo-se, pois, os negócios-meio, sustentando que este seria o mandamento da lei, reduzem por demasiado a ação e a natureza das cooperativas, bem como seu fim último de auxílio mútuo dos cooperados, além de desprezarem o objetivo da sociedade cooperativa, tal como previsto em Estatuto Social.

Neste sentido, observa Demetrius Nichele Macei (2014, p. 57 – 58) que

o Estatuto Social, enquanto documento regulador das sociedades cooperativas, tem o dever e função de esclarecer em seu corpo quais são os objetivos daquela sociedade, ou seja, a que ela foi criada, seu motivo de existência, traduzida nos atos que dela surgirão para concretizar a prestação de serviços ao cooperado. Também no Estatuto teremos o perfil do associado, ou seja, quem pode se associar para usufruir daqueles serviços. Desta forma, a cooperativa esclarece quais são os atos a serem praticados e quem pode praticá-los, para que tenhamos a distinção clara do que será o ato cooperativo para determinada sociedade.

O Estatuto Social da cooperativa determina, portanto, qual o objeto desta sociedade. Sendo assim, projeta medida para o seu atingimento, que perpassa a realização dos negócios-meio, sempre que necessários ou indispensáveis para o atingimento do objetivo da cooperativa.

Ou seja, para precisar o alcance e a extensão do ato cooperativo, como bem observa José Antônio Minatel (2001, p. 135 – 136), não se pode ficar restrito às operações internas da entidade, deve a compreensão alcançar todas as operações praticadas em nome da sociedade, desde que voltadas ao atendimento dos objetivos sociais que justificaram sua criação (seu objeto) e que se encontram previstos em seu ato constitutivo, qual seja seu Estatuto Social.

Diante deste reconhecimento do ato cooperativo, em relação à divisão dos negócios praticados pelas cooperativas, tal qual defendida por Walmor Franke e por Renato Lopes Becho, Fábio Junqueira de Carvalho e Maria Inês Murgel (2000, p. 519) entendem não ser necessária essa divisão, conforme assentam:

é razoável então dizer que, na ocorrência de um negócio que envolva uma cooperativa, na qual estejam presentes, em pelo menos dois polos, esta cooperativa e um associado (que poderá ser outra cooperativa), pouco importa se no terceiro polo se encontrar um não associado: estar-se-á, de qualquer modo, diante de um ato cooperativo, desde que haja o cumprimento de finalidades institucionais às quais a cooperativa se propõe (Carvalho; Murgel, 2000, p. 519).

Concorda-se com os supramencionados autores na medida em que a divisão em negócios da cooperativa entre negócios-fim e negócios-meios não retira a essência de que ambos são elementos do

ato cooperativo, que é aquele praticado para o atingimento do objeto da cooperativa. Destarte, nesta perspectiva, na medida em que tanto os negócios-fim como os negócios negócios-meio são essencialmente atos cooperativos, não haveria de ser tal distinção.

Todavia, não se entende como desarrazoada a divisão proposta por Walmor Franke e refinada por Renato Lopes Becho quando definem aquilo que entendem por negócios acessórios ou supérfluos, uma vez que estes também são passíveis de serem praticados pelas cooperativas, mas sem receber, para tanto, o adequado tratamento tributário a que se refere o artigo 146, inciso III, alínea “c” da Constituição Federal.

Ou seja, que os negócios supérfluos ou secundários representam aquilo que não pode ser considerado como ato cooperativo. Seria, por exemplo, o caso de uma cooperativa de trabalho que, eventualmente, realize a venda de alguns itens de seu inventário, como máquinas e equipamentos.

Por ora, no entanto, cumpre assentar aquilo que, em outra oportunidade entendeu-se por ato cooperativo, precisando seu alcance e extensão, interpretando, pois, a norma prescrita no artigo 79 da Lei n. 5.764/71. Neste sentido:

o ato cooperativo, entendemos, é todo aquele negócio praticado por uma cooperativa com seus cooperados ou com terceiros, ou ainda entre cooperativas, com vistas ao atingimento do fim social que lhe prescreve seu Estatuto Social, o que abrange os negócios-fim e os negócios-meio praticados pela sociedade cooperativa, bem como as atividades legislativamente autorizadas para a atuação das sociedades cooperativas, sempre assentado na promoção do auxílio mútuo e do não interesse lucrativo, típicos da natureza jurídica dessas sociedades. (Frade, 2018, p. 136)

Ademais, salienta-se que a norma prescrita no artigo 79, parágrafo único da Lei n. 5.764/71, não se contrapõe a esta compreensão. Apesar de sua redação mais gerar confusões que auxiliar no entendimento daquilo que seja ato cooperativo, quando o dispositivo de lei prescreve que “o ato cooperativo não implica operação de mercado, nem contrato de compra e venda de produto ou mercadoria”, este refere-se aos negócios supérfluos praticáveis pela cooperativa, posto que, caso as operações de compra e venda de produto ou mercadoria se verifiquem como necessárias para o atingimento do fim social da sociedade cooperativa, devem ser consideradas atos cooperativos.

Negócios auxiliares, portanto, seriam aqueles eventuais, que apesar de viabilizarem a atuação da sociedade cooperativa, não devem ser considerados como atos cooperativos pois não se verificam de forma direta como prestação da atividade fim da cooperativa.

Já os negócios acessórios ou supérfluos “são negócios relativos à regular administração do empreendimento, tais como a venda de máquina obsoleta, ou aquisição de imóvel mais amplo para a administração da cooperativa, etc.” (Nicei, 2014, p. 56). Ou seja, são aqueles negócios que se verificam na esfera operacional da empresa e, conquanto se trate de negócios acessórios, não representam fonte autônoma de receitas (Franke, 1973, p. 27), ainda que eventualmente possam gerá-las.

Uma vez que não representam o objeto direito da sociedade cooperativa, tampouco guardam com ele relação direta - ainda que, eventualmente, possam gerar receita ou auxiliem indiretamente na

consecução dos objetivos previstos no Estatuto Social da cooperativa - na medida em que não guardam relação com o objeto social da cooperativa e representam atos de gestão, os negócios acessórios não devem ser considerados como atos cooperativos.

Concorda-se, portanto, com Guilherme Frederico de Figueiredo Castro (2017, p. 119), que

não podemos admitir como ato cooperativo os negócios auxiliares e os negócios secundários ou supérfluos, pois estes não visam à concretização imediata dos objetivos societários da cooperativa. São negócios de segunda ordem, realizáveis pelas cooperativas, entretanto, sem ligação direta com o seu objeto social.

Portanto, admite-se como negócios não cooperativos aqueles que não se dão com vistas à consecução dos fins sociais da cooperativa.

Ademais, concorda-se com Carlos Valder do Nascimento (2007, p. 89) que a expressão “atos não cooperativos” é de impropriedade terminológica, porque a concepção deste como sendo aqueles atos praticados com terceiros não associados, foge à compreensão do fenômeno cooperativo, reduzindo o campo de abrangência projetada pela Constituição Federal, quando prescreve que deverá ser dirigido um adequado tratamento tributário ao ato cooperativo. Neste sentido, observa o autor:

as operações efetivadas com terceiros ou com não-associados, diga-se de passagem, eventuais decorrentes das operações permitidas, nos termos da *lex specialis*, constituem negócios-meio - e, como tais, não tem o condão de descaracterizar sua concepção jurídica (Nascimento, 2007, p. 89 - 90).

Flávio Augusto Dumont Prado (2011, p. 106) entende que o ato cooperativo deve ter um cooperado ou outra cooperativa para que seja considerado como tal, desde que visando ao atingimento do objetivo social. Analogamente, se ausentes estes requisitos, para o autor, estar-se-ia diante de um ato não cooperativo.

Com efeito, para o atingimento do objetivo social das cooperativas, negócios internos e externos devem ser realizados. Os negócios diretamente relacionados ao atingimento deste fim social, consorte previsto no Estatuto Social das cooperativas, são atos cooperativos. Os atos não cooperativos, por sua vez, seriam os negócios outros passíveis de serem realizados para o exercício da sociedade cooperativa, mas que não repercutem diretamente no atingimento do objeto social. São negócios que a cooperativa realiza para sua gestão, ou ainda de forma supérflua, que não estão diretamente voltados ao atingimento do fim social.

Assim, o ato cooperativo será aquele realizado para a consecução dos objetivos sociais da cooperativa, ao passo que o ato não cooperativo será aquele que, embora possa viabilizar a prosperidade econômico-financeira da cooperativa, não guarda relação direta com seu objetivo social.

3. DIRETRIZES PARA A COMPREENSÃO DO ADEQUADO TRAMENTO TRIBUTÁRIO DO ATO COOPERATIVO

A definição do adequado tratamento tributário não pode – como assentamos anteriormente – se ater a uma interpretação literal do ato cooperativo, tal qual definida no artigo 79 da Lei n. 5.764/71. Sua prescrição deve se dar em corroboração a todo o conteúdo da Constituição Federal.

O artigo 174, §2º da Constituição Federal, prescreve que a lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo. Ou seja, o legislador colecionou o cooperativismo como valor que, por sua vez, demanda uma postura proativa do Estado em sua regulação e promoção.

É, pois, acertado o professor Renato Lopes Becho (2005, p.220) quando observa que a lei que dispuser sobre o adequado tratamento tributário do ato cooperativo deve levar em consideração o que prescreve o artigo 174, §2º da Constituição Federal, aliado ao artigo 145, §1º, que prescreve que os tributos terão caráter pessoal e serão graduados segundo a capacidade econômica do contribuinte. Ou seja, o conteúdo que prescrever a lei complementar acerca do adequado tratamento tributário do ato cooperativo não poderá deixar de compreender os valores resguardados pela Constituição Federal, que assumiu o compromisso de apoiar e estimular o cooperativismo, mas também deverá dotar as sociedades cooperativas uma tributação que reconheça as particularidades destas, de sorte a aplicar-lhe uma tributação que abarque a essência do cooperativismo, refletindo na compreensão da capacidade econômica destas sociedades, considerando, sobretudo, não serem sociedades cujo fim almejado seja o lucro, mas a prospecção de auxílio mútuo aos cooperados, permitindo-lhes, em melhor medida, superar as viciosidades do capitalismo.

Ademais, exsurge destacar que “uma tributação mais benéfica para as cooperativas não é pleito político, mas decorrência intrínseca de sua natureza, reconhecida pelo legislador constituinte” (Becho, 2005, p. 221), que, no artigo 174, §2º, assumiu o dever de estímulo desta modalidade econômica.

A Constituição Federal, por meio do artigo 146, inciso III, alínea “c”, prescreveu que caberá à lei complementar, formalmente lei nacional, estipular aquilo que seria o adequado tratamento tributário do ato cooperativo, norma geral esta que lhe foi materialmente reservada.

Esta lei complementar, portanto, deverá levar em consideração a necessidade de estímulo ao cooperativismo, bem como a capacidade econômica das cooperativas, num contexto das peculiaridades que rondam as sociedades cooperativas, sobretudo considerando que, ao tratar sobre o adequado tratamento tributário do ato cooperativo, “ante a natureza eminentemente constitucional das sociedades cooperativas, o constituinte entendeu por bem atribuir-lhes um tratamento diferenciado, mais benéfico em matéria tributária” (Gruppenmacher, 2002, p. 39).

Recentemente fora editada a Lei Complementar nº 214/25, que, apesar de não dispor expressamente da definição de ato cooperativo, outorga regime específico como opção a ser adotado pelas sociedades cooperativas, além de hipóteses de não incidência do IBS e da CBS, pelo que se

competete analisar tais dispositivos com vistas a compreensão se estaria ao encontro, ou não, com a percepção exposta por ato cooperativo.

4. A EMENDA CONSTITUCIONAL N. 132/23 E O TRATAMENTO DO COOPERATIVISMO

No que concerne aos tributos de competência estadual e municipal, a EC 132/23 tem por objetivo reunir, sob a alcunha de Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), de competência dos estados membros, e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) cuja competência é municipal e, sob a égide de Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) o atual Programa de Integração Social (PIS) e a Contribuição para a Seguridade Social (COFINS), incidindo os novos imposto sobre operações com bens materiais ou imateriais, inclusive serviços.

Há diversos fatores que importam análise, contudo este estudo se restringe ao tratamento dado ao cooperativismo nesta proposta, motivo pelo qual serão afastados da apreciação aquilo que não for diretamente relacionado ao cooperativismo.

No que concerne à redação do artigo 146, III, “c” da Constituição Federal, o conteúdo que se depreende da nova redação do dispositivo é que a Lei Complementar irá dispor sobre o adequado tratamento tributário do ato cooperativo, compreendidos neste tanto o CBS como o IBS

Neste aspecto o que se verifica é que o texto pouco ou nada inova, mas somente continua relegando à Lei Complementar a definição do adequado tratamento tributário do ato cooperativo.

Ao permanecer sem definição constitucional, com efeito, se renova o ambiente de incerteza e, invariavelmente, a insegurança jurídica, mesmo porque desde a publicação da Lei nº 5.764, de 16 de dezembro de 1971, ou seja, antes mesmo da Constituição Federal de 1988, já se poderia compreender o sentido a ser dado ao conceito, embora a redação constitucional tenha se evadido em seu texto.

Como bem observa a professora Misabel Derzi (2018), ao Direito Tributário é caro o raciocínio conceitual, mesmo porque este ao tempo em que evidencia definições, reduz a insegurança jurídica, posto que apresenta diretrizes para que os profissionais, seja auditores fiscais, seja contadores, advogados, gestores, juízes ou julgadores administrativos possam abalizar os parâmetros daquilo que haveria de estar ou não presente na compreensão.

Inovação, porém, no texto da Reforma Tributária é relativamente ao artigo 156-A, §6º, III, “a” e “b” introduzido com a Emenda Constitucional 132/23:

Art. 156-A. Lei complementar instituirá imposto sobre bens e serviços de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

(...)

§ 6º Lei complementar disporá sobre regimes específicos de tributação para

(...)

III - sociedades cooperativas, que será optativo, com vistas a assegurar sua competitividade, observados os princípios da livre concorrência e da isonomia tributária, definindo, inclusive:

- a) as hipóteses em que o imposto não incidirá sobre as operações realizadas entre a sociedade cooperativa e seus associados, entre estes e aquela e pelas sociedades cooperativas entre si quando associadas para a consecução dos objetivos sociais;
- b) o regime de aproveitamento do crédito das etapas anteriores;

Como se depreende do texto exposto, esta norma prevê que lei complementar irá dispor sobre regimes específicos de tributação para sociedades cooperativas, com vistas a assegurar-lhes a competitividade, inclusive em observância aos princípios da livre iniciativa e livre concorrência.

Contudo se observa que nem a proposta de alteração do artigo 146, III, “c” da Constituição Federal, nem o acréscimo do artigo 156-A, §6º, III, “a” e “b” cuida em apresentar a definição daquilo que haveria de ser compreendido como adequado tratamento tributário do ato cooperativo, não obstante, o artigo 156-A, §6º, V, “a” da EC 132/23 ter assentado interessante teor ao asseverar que “o imposto não incidirá sobre as operações realizadas entre a sociedade cooperativa e seus associados, entre estes e aquela e pelas sociedades cooperativas entre si quando associadas para a consecução dos objetivos sociais”.

Neste caso, observa-se que o texto bem assenta que não de estar de fora da incidência tributária as operações realizadas entre as cooperativas e seus associados e entre estes e aquelas, teor que se coaduna com os negócios internos praticados pelas sociedades cooperativas.

Ademais, também restou assentado que os atos realizados entre diferentes cooperativas também poderão ser considerados atos cooperativos e, como tal, fazerem jus a tratamento diferenciado.

A possibilidade de isenção – trata-se desta uma vez que não é definida pela Constituição, mas relegada à Lei Complementar – se coadunaria com as premissas apresentadas, posto que menciona o texto que não incidirá tributo nestas operações.

Porém importa destacar que negócios-meios ou com terceiros, desde que com vistas ao atingimento dos objetivos sociais da cooperativa, conforme destacado anteriormente, haveriam de ser compreendidos como atos cooperativos e, como tal, excluídos da tributação.

Ademais, cumpre também observar que a EC 132/23 segue deixando à cargo da possível lei complementar a definição de como será o aproveitamento do crédito das etapas anteriores.

Ou seja, a EC 132/23, apesar de enunciar a não-cumulatividade nas sociedades cooperativas, não discorre se a cooperativa poderá aproveitar os créditos das operações realizadas entre os associados para com a cooperativa, desde que fora daquilo que se compreenda por ato cooperativo, e nem avança para assentar se será possível àqueles que adquirirem mercadorias ou serviços de cooperativas se creditarem quanto ao tributo que for pago, o que ficou a cargo de Lei Complementar, como será exposto adiante.

A definição deste tratamento, porém, é imperiosa, pois a não possibilidade de creditamento daqueles que transacionam com cooperativa pode ser desencorajador e, assim, impactar no desestímulo dessa forma de associativismo, mesmo porque, se não for possível creditar-se das mercadorias ou serviços fornecidos ou prestados pelas cooperativas, o contratante poderia não ser estimulado a com elas transacionar.

Ou seja, ter-se-ia efeito contrário à norma programática, que consorte definida por José Afonso da Silva (2007), indica diretrizes daquilo que deverá observar a Constituição e as normas hierarquicamente inferiores, eis que representa valor socialmente caro e que, no caso do cooperativismo, como assenta o artigo 174, §2º da Constituição Federal, há de ser estimulado.

Nesse sentido, portanto, merece análise o tratamento oferecido pela Lei Complementar nº 214/25.

5. O ATO ADEQUADO TRATAMENTO TRIBUTÁRIO DO ATO COOPERATIVO NA LEI COMPLEMENTAR Nº 214/25.

A Lei Complementar nº 214/25 tem por objetivo instituir o IBS, a CBS e o Imposto Seletivo, regulamentando, pois, a cobrança destes tributos, numa espécie de Imposto sobre Valor Agregado (IVA) Dual, posto que com competência da União, de um lado e relativamente à CBS e aos estados e municípios, do outro, no que concerne ao IBS. A previsão é de que ambos os tributos incidam sobre operações onerosas com bens ou com serviços, sendo o produto do IBS destinados ao Comitê Gestor deste, que cuidará em repartir aos estados e municípios de maneira proporcional, conforme regulamenta ou, no caso da CBS, diretamente à União.

A hipótese de incidência destes tributos é ampla, eis que incidem sobre quaisquer operações com bens e serviços, nos termos dos artigos 4º e 5º da LC 214/25, bem como é característica marcante a não-cumulatividade mais ampla, permitindo a apropriação de créditos das operações anteriores envolvendo IBS e CBS.

As hipóteses de não incidência do tributo, porém, estão destacadas no artigo 6º da Lei Complementar nº 214/25, merecendo destaque os incisos X e XI, que excluem da tributação a destinação de recursos aos fundos previstos no artigo 28 da Lei nº 5.764/71, notadamente Fundo de Reserva e Fundo de Assistência Técnica, Educacional e Social (FATES), bem como a reversão destes recursos, bem como a distribuição das sobras aos associados e os valores decorrentes das operações daquelas cooperativas que optem por regime específico.

Relativamente à exclusão das operações que destinem recursos ao Fundo de Reserva e ao FATES, fora razoável o entendimento adotado, mesmo porque tratam-se de fundos obrigatórios para as sociedades cooperativas, segundo a Lei nº 5.764/71. Contudo, urge observar que outros fundos que adote os Estatutos Sociais das cooperativas não foram alcançados, pelo que se vislumbra, ao menos preliminarmente, a possibilidade de, para se intentar fugir da tributação, empregarem-se usos diversos

e ilegais, ou ao menos ilegítimos, ao Fundo de Reserva ou ao FATES, em manobra que possa configurar evasão tributária em planejamentos tributários abusivos. Logo impõe a legislação um ônus de fiscalização maior em relação a estes fundos. Ao nosso sentir, melhor seria a não incidência do IBS e da CBS para quaisquer fundos geridos pelas cooperativas, observando-se, com efeito, que estas operações não representam lucro, dado que o fim da cooperativa é, precisamente, a ausência deste e, como destacado anteriormente, haveriam de ser utilizados para realização do ato cooperativo.

No que concerne, por sua vez, à não incidência de IBS e CBS sobre a distribuição das sobras, com efeito, bem observou o texto constitucional que tal distribuição não representa lucro, mas é a essencialidade que representa a natureza própria das sociedades cooperativas, de sorte que a tributação destas operações, a contrario sensu, poderia representar desestímulo ao cooperativismo, contrariando, assim o artigo 174, §2º da Constituição Federal.

Observa-se, ainda, que a Lei Complementar nº 214/25 cuidou em prescrever regime específico do IBS e da CBS para as sociedades cooperativas, nos termos dos artigos 271 e 272 que, em síntese, autoriza a redução a zero das alíquotas destes tributos, nas operações em que o associado fornece diretamente bem ou serviço à cooperativa que participa ou essa lhe fornece bem ou serviço sujeito ao regime regular de IBS e CBS, inclusive abrangendo as operações realizadas entre cooperativas singulares, centrais, federações, confederações e às originárias de seus respectivos bancos cooperativos de que participam, bem como operações de fornecimento de bem material pela cooperativa de produção agropecuária a associado, desde que anulado os créditos referentes aos bens fornecidos, além de serviços financeiros a seus associados, mesmo que cobradas tarifas e comissões.

A alíquota zero destas operações, porém, poderia não ser vantajoso nas operações com terceiros, já que não haveria crédito para apropriar-se, por isso foi bem a redação do artigo 272 da referida norma, ao possibilitar a transferência dos créditos das operações antecedentes àquelas praticadas com a cooperativa para aquele que com elas transacione.

Essa possibilidade, com efeito, é crucial, para que não ocorra o desestímulo ao cooperativismo e conseqüente desrespeito ao artigo 174, §2º da Constituição Federal.

Ademais, também é imperioso observar que o regime específico é uma opção para a cooperativa, logo havendo de refletir, cada uma, de maneira própria, acerca da vantajosidade, ou não, da opção, levando em consideração, portanto, sua natureza, seus objetivos sociais e as operações de mercado que realize em estratégia de planejamento tributário.

Destaca-se, porém, que não se vislumbra da LC 214/25 a forma de opção pelo regime específico, de sorte que há insegurança, ao menos no momento em que se redige esse texto, se ela poderá se manifestar diretamente, pelas próprias demonstrações contábeis ou se será necessário algum procedimento próprio.

Por fim, destaca-se que há algumas peculiaridades próprias à alguns ramos do cooperativismo, como o crédito que, por sua natureza, haverão de ser consideradas de maneira própria em outra oportunidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sociedades cooperativas, para a consecução de seus fins, comumente praticam atos negociais com seus próprios associados ou mesmo com outras cooperativas, quando associadas a estas, bem como com terceiros não associados.

Quando as sociedades cooperativas praticam, sem ânimo lucrativo, negócios jurídicos com associados no interesse de exercer seu objeto social, definido em seu Estatuto Social, ou mesmo quando, na qualidade de associadas, celebram negócios jurídicos com outras cooperativas, elas realizam atos cooperativos, havendo de ser compreendido como tal, inclusive, os negócios-meio. Caso, porém, os atos celebrados com as cooperativas sejam realizados com terceiros que não lhe sejam associados, estar-se-á diante de um ato não cooperativo.

A Constituição Federal de 1988, ao precisar um “adequado tratamento tributário ao ato cooperativo”, como o fez em seu artigo 146, III, “c”, a ser regulamentado por lei complementar, cuidou, em precisar que estas sociedades merecem tratamento jurídico-tributário próprio.

A EC 132/23, apesar de acrescentar maiores diretivas do que seria um adequado tratamento tributário do ato cooperativo, mais uma vez deixou a cargo de uma suposta lei complementar a regulamentação da matéria.

A Lei Complementar nº 214/25, ao instituir a IBS e a CBS cuidou em, expressamente, retirar do âmbito de incidência as operações destinadas aos Fundos de Reserva e Fates e seus retornos, bem como a distribuição de sobras, o que representa avanço em relação à compreensão da ausência de onerosidade e animo lucrativo destas operações, embora, ao nosso sentir, poder ter implicado ao próprio poder público mais necessidade de fiscalização da destinação dos recursos a estes fundos e, especialmente, as destinações das saídas destas, fiscalizando, assim, possíveis planejamentos tributários abusivos, já que os estatutos sociais das cooperativas podem dispor sobre a destinação destas receitas.

Por fim, observa-se, porém, que fora bem o legislador ao prescrever a possibilidade de opção das cooperativas por regime específico que, ao tempo em que permite a sujeição de alíquota zero nas operações em que o associado fornece bem ou serviço à cooperativa ou essa lhe fornece, ao tempo em que possibilita o aproveitamento dos créditos acumulados das operações antecedentes àquelas praticadas pela cooperativa para o agente econômico que com elas transacione. Interessante, inclusive, que esta representa uma opção, o que haverá de ser analisada casuisticamente, por cada cooperativa, a fim de compreender a vantajosidade, ou não, da opção.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BECHO, Renato Lopes. Tributação das cooperativas. 3ª ed. São Paulo: Dialética, 2005

BRASIL, Senado Federal. Emenda Constitucional n. 132, de 21 de dezembro de 2023, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc132.htm. Data de acesso: 10 de abril de 2024.

CARVALHO, Fábio Junqueira de; MURGEL, Maria Inês. A base de cálculo do PIS e da COFINS para sociedades cooperativas. In: BECHO, Renato Lopes (coord.). Problemas Atuais do Direito Cooperativo. São Paulo: Dialética, 2002

CARVALHO, Paulo de Barros. Direito tributário linguagem e método. 5ª ed. São Paulo: Noeses, 2013.

CASTRO, Guilherme Frederico de Figueiredo. Tributação das Sociedades Cooperativas. São Paulo: Noeses, 2017.

CRACOGNA, Dante. O ato cooperativo na América Latina. Tradução: Guilhaer Krueger. O ato cooperativo e seu adequado tratamento tributário. Belo Horizonte: Mandamentos, 2004

DERZI, Misabel. Direito Tributário, Direito Penal e Tipo. 3ª ed. Belo Horizonte: Forum, 2018.

FRADE, Eduardo Silveira. A tributação das Sociedades Cooperativas de Crédito. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018

FRANKE, Walmor. Direito das sociedades cooperativas. São Paulo: Saraiva, 1973.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. ISS sobre Cooperativas de Trabalho. In: BECHO, Renato Lopes (coord.). Problemas atuais do Direito Cooperativo. São Paulo: Dialética, 2002.

MACEI, Demetrius Nichele. Ato cooperativo & tributação. 2ª ed. Curitiba: Juruá, 2014.

NASCIMENTO, Carlos Valder do. Teoria Geral dos atos cooperativos. São Paulo: Malheiros, 2007

PRADO, Flávio Augusto Dumont. Tributação das cooperativas à luz do Direito Cooperativo. 1ª ed (2004). 4ª reimpr. Curitiba: Juruá, 2011

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional. 29ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007

A RESPONSABILIDADE AMBIENTAL NO PROCESSO DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA DE INTERESSE SOCIAL¹

Luiz Cândido de Oliveira²

Jorge Alberto Martins³

RESUMO: O Brasil enfrenta o desafio de equilibrar a exploração econômica dos recursos naturais com a preservação ambiental, um dilema agravado pelas ocupações irregulares em áreas ambientalmente sensíveis. Este estudo avalia o papel da responsabilidade ambiental na regularização fundiária urbana de interesse social em Londrina, Paraná, destacando a necessidade de integrar o desenvolvimento urbano e a conservação ambiental. Com uma abordagem interdisciplinar, a pesquisa combina análises jurídicas, urbanísticas e ambientais, e utiliza geoprocessamento para mapear áreas afetadas e orientar políticas públicas sustentáveis. O direito ambiental constitucional é fundamental nesse processo, fornece uma base legal para proteger o meio ambiente e garantir o uso sustentável dos recursos. A urbanização acelerada tem intensificado problemas de habitação e planejamento urbano, especialmente nas metrópoles, onde áreas de preservação ambiental, proteção do solo, poluição hídrica e perda de biodiversidade. Dados do INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais mostram que mais de 8% das Áreas de Preservação Permanente (APPs) da Mata Atlântica foram desmatadas entre 2015 e 2020 devido a ocupações irregulares. Além dos impactos ambientais, há graves consequências sociais e econômicas, como a precariedade das habitações e a marginalização das comunidades vulneráveis. A regularização fundiária surge como uma ferramenta estratégica para mitigar esses impactos, promovendo a restauração ambiental e a inclusão social. Medidas de participação comunitária, saneamento básico e planejamento urbano integrado são essenciais para garantir o direito à cidade, fortalecer a sustentabilidade e melhorar a qualidade de vida. Aliada às políticas urbanas conscientes, a regularização fundiária torna-se um suporte essencial para fortalecer o direito à cidade e promover a inclusão social e ambiental.

Palavras-chave: Sustentabilidade urbana. Inclusão social. Degradação ambiental. Planejamento urbano. Políticas públicas.

ABSTRACT: Brazil faces the challenge of balancing the economic exploitation of natural resources with environmental preservation, a

¹ Recebido em 09/09/2024 aprovado em 07/05/2025.

² Luiz Cândido de Oliveira, Arquiteto e Urbanista, UniFil – Centro Universitário Filadélfia; Especialista em Habitação e Desenvolvimento Urbano pela Universidade Estadual de Ponta Grossa, Paraná; e-mail: luizcandidoster@gmail.com.

³ Graduado em Física pela Universidade Estadual de Londrina (1993), possui mestrado em Meteorologia pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (1999) e doutorado em Meteorologia pela Universidade de São Paulo (2006), tendo realizado um estágio no Max Planck Institute for Meteorology, em Hamburgo, no ano de 2005. Docente do Curso de Graduação em Engenharia Ambiental e do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), campus Londrina. Ele presidiu a elaboração da proposta para a criação do Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da UTFPR, e coordenou o programa entre 2012 e 2014. Entre 2017 e 2018, atuou como Pesquisador Visitante na Division of Water Resources Engineering da Lund University.

dilemma exacerbated by irregular occupations in environmentally sensitive areas. This study evaluates the role of environmental responsibility in the urban land regularization of social interest in Londrina, Paraná, highlighting the need to integrate urban development and environmental conservation. Taking an interdisciplinary approach, the research combines legal, urban, and environmental analyses and utilizes geoprocessing to map affected areas and guide sustainable public policies. Constitutional environmental law is fundamental in this process, providing a legal basis to protect the environment and ensure the sustainable use of resources. Accelerated urbanization has intensified housing and urban planning issues, especially in metropolitan areas, where there are environmental preservation areas, soil protection, water pollution, and biodiversity loss. Data from the INPE (National Institute for Space Research) show that over 8% of the Permanent Preservation Areas (PPAs) in the Atlantic Forest were deforested between 2015 and 2020 due to irregular occupations. In addition to environmental impacts, there are serious social and economic consequences, such as inadequate housing and the marginalization of vulnerable communities. Land regularization emerges as a strategic tool to mitigate these impacts, promoting environmental restoration and social inclusion. Measures for community participation, basic sanitation, and integrated urban planning are essential to ensure the right to the city, strengthen sustainability, and improve quality of life. When combined with conscious urban policies, land regularization becomes an essential support for strengthening the right to the city and promoting social and environmental inclusion.

Keywords: Urban sustainability. Social inclusion. Environmental degradation. Urban planning. Public policies.

SUMÁRIO: 1 INTRODUÇÃO. 2 OCUPAÇÕES IRREGULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. 3 DANO AMBIENTAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS. 4 COMO MITIGAR OS IMPACTOS AMBIENTAIS CAUSADOS PELAS OCUPAÇÕES IRREGULARES. 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS. 6 CONCLUSÕES. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUÇÃO

O Brasil, um país de vasta biodiversidade e extensos recursos naturais, enfrenta o desafio constante de equilibrar a exploração econômica desses recursos com a necessidade urgente de preservação ambiental. A consciência sobre a importância de proteger o meio ambiente tem crescido tanto no âmbito nacional quanto global, impulsionando o desenvolvimento de legislações que buscam mitigar os impactos negativos das atividades humanas sobre a natureza. Nesse contexto, o direito ambiental constitucional no Brasil desempenha um papel fundamental, fornecendo a base legal para a proteção do meio ambiente e assegurando que o uso dos recursos naturais ocorra de maneira sustentável.

O direito ambiental integra um sistema mais amplo que envolve políticas públicas, práticas empresariais, educação e participação comunitária. No Brasil, a proteção dos recursos naturais exige,

além de uma legislação robusta, ações efetivas do poder público e uma sociedade engajada, capaz de fiscalizar e participar ativamente na preservação ambiental.

A urbanização acelerada desde a Revolução Industrial levou a uma migração maciça para as áreas urbanas, criando desafios significativos de habitação e planejamento urbano. Em 2021, 56% da população mundial vivia em cidades, com um bilhão de pessoas residindo em favelas e assentamentos informais, destacando a gravidade do déficit habitacional (UN-Habitat, 2022). No Brasil, esse processo intensificou-se entre as décadas de 1930 e 1970, com cidades como Londrina enfrentando ocupações ilegais e problemas ambientais.

O processo de urbanização, especialmente nas metrópoles, deixou “cicatrices” significativas no tecido urbano desde o século XIX. A era da industrialização demandou mão de obra extensiva, causando um êxodo rural e criando uma enorme demanda por habitação nos centros urbanos. Segundo a ONU-Habitat, um terço da população mundial vive em assentamentos inadequados sem acesso a serviços básicos, impactando gravemente a saúde pública. A pandemia de COVID-19 expôs ainda mais essas vulnerabilidades, com muitas famílias sem acesso à infraestrutura essencial.

Figura 1- Expansão urbana no país entre 1985 e 2020

Expansão urbana no país entre 1985 e 2020



Fonte: Projeto MapBiomas – Mapeamento Anual de Cobertura e Uso da Terra do Brasil

A Figura 1 destaca a rápida expansão urbana no Brasil nas últimas décadas e o crescimento alarmante das ocupações informais. Esses fenômenos requerem atenção urgente de gestores públicos e urbanistas para mitigar os impactos negativos e promover um desenvolvimento urbano mais sustentável e inclusivo. Entre eles, podemos destacar:

1. **Crescimento Urbano Acelerado:** A expansão urbana no Brasil é significativa, com um crescimento maior que a população. Esse crescimento acelerado pode ser atribuído a diversos fatores, como a urbanização, migração para cidades, e desenvolvimento econômico que atrai mais pessoas para áreas urbanas.
2. **Desafios das Ocupações Informais:** O aumento das ocupações informais em mais de 100% é preocupante. Isso sugere que uma parte significativa da população está ocupando terras de maneira irregular, o que pode estar ligado a problemas sociais como falta de moradia acessível, pobreza, e políticas urbanas ineficazes.
3. **Impactos Ambientais e Sociais:** O crescimento urbano e as ocupações informais podem ter diversos impactos negativos, incluindo a degradação ambiental, aumento da desigualdade social, pressão sobre a infraestrutura urbana, e desafios na oferta de serviços básicos como saneamento, educação, e saúde.
4. **Planejamento Urbano:** Os dados evidenciam a necessidade de um planejamento urbano mais eficaz que contemple tanto a expansão ordenada das áreas urbanas quanto a regularização e melhoria das áreas informais. Políticas de habitação, desenvolvimento sustentável e investimentos em infraestrutura são cruciais para manejar esses desafios.

De acordo com o Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), "cerca de 1 bilhão de pessoas vivem em assentamentos superlotados e casas pouco adequadas, um número que tende a crescer."⁴. A falta de moradia adequada tem repercussões significativas para a sociedade, impactando diretamente na saúde pública, pois o acesso à água, higiene e saneamento básico são essenciais para o controle de várias doenças. Segundo o relatório do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (UN-HABITAT)⁵, cerca de 33 milhões de pessoas no Brasil não têm onde morar, evidenciando a gravidade do déficit habitacional no país.

Figura 2 – Maior aumento, proporcional, de expansão informal – Período de 1985 a 2021

⁴ <https://news.un.org/pt/story/2022/10/1803062>

⁵ <https://habitatbrasil.org.br/como-ajudar-pessoas-sem-moradia/>

Maior aumento, proporcional, de expansão informal



Fonte: Projeto MapBiomias – Mapeamento Anual de Cobertura e Uso da Terra do Brasil

A Figura 2 destaca a complexidade da expansão urbana informal no Brasil, com variações significativas entre diferentes cidades e estados. As regiões Norte e Nordeste se destacam com altos índices de ocupação informal, apontando para a necessidade de intervenções mais eficazes em planejamento urbano e políticas habitacionais. A análise sublinha a importância de abordagens regionais diferenciadas para lidar com os desafios específicos de cada área, promovendo um desenvolvimento urbano mais sustentável e inclusivo.

No Brasil, a urbanização começou na década de 1930 e atingiu seu auge na década de 1970⁶. Em Londrina, Paraná, de acordo com informações obtidas junto ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL, o Plano Diretor de 1968 (elaborado no governo José Hosken de Novaes – 1963 a 1969) regulou a expansão urbana, inicialmente focada no centro da cidade, através da Lei Municipal Nº 1.444/1968⁷. Na década de 1970, a expansão moveu-se para o norte, resultando em conjuntos habitacionais distantes do centro (Alves, 1991). Nos anos 1980, surgiram "assentamentos urbanos" como ocupações ilegais e irregulares, causando problemas urbanos e ambientais, como degradação da vegetação e aumento dos riscos de deslizamentos e inundações (Fresca, 2010).

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2024), 2,2 bilhões de pessoas ainda não têm acesso à água tratada e 3,5 bilhões não contam com serviços de saneamento geridos de forma segura (ALMEIDA, 2024). Além disso, 2 bilhões não podem utilizar recursos básicos de higiene. O saneamento precário reduz o bem-estar humano e os desenvolvimentos social e econômico devido a impactos como ansiedade, risco de agressão sexual e perda de oportunidades educacionais e de trabalho, além de estar associado a diversos tipos de doenças.

⁶ Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/1006/785>

⁷ Disponível no site do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina – IPPUL, <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/leis-historicas.html>.

De acordo com Ban Ki-moon, secretário-geral da ONU, geralmente, essa população vive quase no anonimato, sem endereço, sem participação no censo e sem qualquer ideia de quando suas condições de vida poderão melhorar⁸.

Esse crescimento desordenado impacta na renda familiar, na permanência na escola das crianças e adolescentes e, ainda, o mais grave, a falta de saneamento básico que eleva o índice de pessoas doentes nas Unidades Básicas de Saúde.

À medida que as cidades continuam a crescer rapidamente, as necessidades dessas populações invisíveis se tornam cada vez mais urgentes. A falta de moradia acessível, acesso inadequado à saúde e educação, e oportunidades limitadas de emprego são apenas alguns dos desafios enfrentados por esses grupos marginalizados. Sem a devida atenção e apoio, essas populações correm o risco de serem ainda mais marginalizadas e abandonadas no processo de urbanização acelerada.

De acordo com o Fundo das Nações Unidas para a Infância - UNICEF, 6 em cada 10 crianças e adolescentes brasileiros vivem na pobreza e deixa claro que esta pobreza é mais que a renda familiar, inclui a “privação de direitos” fundamentais e sociais que dignificam o ser humano⁹.

Durante a pandemia do vírus COVID-19, a situação desses invisíveis tornou-se clara e evidente, especialmente quando foram dispensados de seus trabalhos durante os lockdowns. Nesse momento, essas famílias retornavam às suas moradias, mas, infelizmente, por não serem "enxergadas" e não reconhecidas pelo poder público, não tinham acesso à infraestrutura básica, como saneamento e rede de energia elétrica, e muito menos a drenagem urbana e pavimentação. Esse período pandêmico exigiu que a OMS recomendasse rigorosos procedimentos de higienização como forma de mitigar os impactos que se apresentavam diariamente no cenário mundial. Sem saneamento básico, torna-se quase impossível que essas famílias não se tornem novos vetores da doença, contribuindo assim para a disseminação do vírus entre outras camadas da população.

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável – ODS 1, o primeiro definido pela Organização das Nações Unidas (ONU) para a chamada Agenda 2030, diz que a pobreza deve ser erradicada de todas as formas e em qualquer lugar. As condições extremas devem deixar de existir até 2030, já que elas são caracterizadas pela renda inferior a US\$ 1,25 por dia. Além disso, até essa mesma data, é importante reduzir pela metade ou mais a proporção de pessoas que vivem nessa condição. Portanto, o desafio é gigantesco e ainda possui muitos obstáculos a serem vencidos, já nos encontramos em 2024, com apenas 6 anos para se alcançar a pretensão da ONU com relação a ODS-1¹⁰.

⁸ Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2014/10/1487901>

⁹ Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/pobreza-na-infancia-e-na-adolescencia>

¹⁰ Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/272903-onu-alerta-o-mundo-n%C3%A3o-est%C3%A1-cumprindo-os-objetivos-de-desenvolvimento-sustent%C3%A1vel>

Figura 3 – O desafio do déficit habitacional – Período 2015 a 2045

O desafio do déficit habitacional

Ampliar de forma criteriosa a densidade urbana é uma das saídas para oferecer mais moradias a um custo menor



Fonte: Silva, Geovany Jessé Alexandre da; Silva, Samira Elias e Alejandro, Carlos.

A Figura 3 destaca a importância de estratégias de densificação urbana criteriosa para abordar o déficit habitacional no Brasil. A densificação pode reduzir custos e a necessidade de expansão urbana, promovendo um desenvolvimento mais sustentável. Ao considerar diferentes cenários de densidade, os planejadores urbanos podem encontrar soluções que atendam às necessidades habitacionais de milhões de brasileiros de forma eficiente e econômica. Essa abordagem pode também contribuir para a preservação ambiental e a melhoria da qualidade de vida nas áreas urbanas.

Os planejadores urbanos desempenham um papel fundamental em atender às necessidades da população em cidades de rápido crescimento. Ao incorporar políticas e práticas inclusivas e equitativas nos processos de planejamento urbano, os planejadores podem ajudar a garantir que todos

os residentes tenham acesso a serviços essenciais e oportunidades de mobilidade social e econômica. Isso inclui a criação de opções de moradia acessível, a melhoria dos sistemas de transporte público e a expansão do acesso à saúde e educação. Não adianta investir pesadamente em saúde pública se as famílias continuarem sendo vetores de diversas doenças, além do COVID-19. O saneamento básico e a moradia digna são o início do processo de recuperação social de um núcleo familiar. A partir desse princípio, ramificam-se questões relacionadas à saúde e à educação.

A moradia digna reduz a criminalidade, o risco de contaminação por diversos tipos de doenças, melhora o desempenho escolar das crianças e diminui o número de atendimentos nas Unidades Básicas de Saúde dos municípios. Para enfatizar principais estratégias para melhorar esse cenário, FIUZA cita SILVA e TRAVASSOS¹¹:

A Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Brasil, em 1992, pela Organização das Nações Unidas (ONU) colocou em pauta problemas ambientais decorrentes dos assentamentos humanos nos países em desenvolvimento e sua relação com a pobreza. Concluíram que a erradicação da pobreza e a resolução dos problemas habitacionais seriam indispensáveis para o desenvolvimento sustentável (SILVA e TRAVASSOS, 2008 apud FIUZA, 2023, p.2).

Ainda segundo FIUZA (2023, p.2):

A busca pelo desenvolvimento sustentável focado em habitats humanos seguros, resilientes e sustentáveis através de objetivos e metas, ganham destaque também com a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e a Nova Agenda Urbana (ONU, 2015, 2019). Reafirmando o crescimento econômico sustentado e inclusivo, destacasse o desenvolvimento social, proteção ao meio ambiente, erradicação da pobreza, aplicação de tecnologias que respeitem o clima, a biodiversidade e a convivência harmônica entre natureza e seres vivos.

Desta forma, a moradia digna desempenha um papel crucial na redução da criminalidade, na diminuição do risco de doenças, no aprimoramento do desempenho escolar das crianças e na diminuição da demanda por serviços de saúde. A partir das contribuições citadas acima, fica evidente que a erradicação da pobreza e a melhoria das condições habitacionais são fundamentais para o desenvolvimento sustentável. É essencial que as políticas públicas se concentrem em garantir acesso a moradias adequadas, promovendo ambientes seguros e saudáveis para todos. As estratégias devem incluir o aumento de investimentos e capacitação, promoção da inovação e ações baseadas em evidências e constatações da realidade de cada comunidade. Além disso, futuras pesquisas devem explorar como estratégias habitacionais podem ser integradas a esforços mais amplos de

¹¹ SILVA, L.S; TRAVASSOS, L. Problemas ambientais urbanos: desafios para a elaboração de políticas públicas integradas. **Cadernos Metrópole** 19, 1º sem, pag. 27-47, 2008.

desenvolvimento econômico e social, assegurando que as comunidades se tornem não apenas resilientes, mas também promotoras de um futuro sustentável.

2. OCUPAÇÕES IRREGULARES EM ÁREAS DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

A distribuição desigual e o valor do solo fazem com que grupos de famílias vulneráveis ocupem áreas destinadas à fundos de vale ou de preservação ambiental, muitas vezes próximas a nascentes, córregos, rios, lagos e riachos. Essas regiões, em certas cidades, são protegidas por lei, tendo sua conservação e preservação estabelecidas no Plano Diretor, no Código de Meio Ambiente, entre outros instrumentos. O uso e a ocupação dessas áreas intensificam o desmatamento, a poluição e a contaminação das águas superficiais e subterrâneas, além de comprometer a paisagem urbana, social e ambiental, expondo a população à vulnerabilidade e o meio ambiente à suscetibilidade.

A regularização fundiária urbana de interesse social e o direito urbanístico ambiental representam temas centrais no debate sobre o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Essa discussão transcende a mera legalização de terras, abordando a essência do direito à cidade e como este pode ser exercido de forma justa e inclusiva.

A transição paradigmática introduzida pela Lei 13.465/17, que prioriza a titulação e a função econômica da terra, insere o Brasil no contexto de financeirização¹² da moradia, desafiando o Estatuto da Cidade e suas diretrizes para a função social da propriedade.

Como escreveu SILVA (2003, p.46), o que faz com que a produção do espaço urbano via empreendedores imobiliários seja dependente do sistema de crédito, do capital fictício, o que inclui a produção do espaço urbano no processo de financeirização.

Este cenário coloca em xeque a capacidade das políticas urbanas de promoverem uma gestão equilibrada do espaço urbano, respeitando tanto os direitos ambientais quanto sociais.

De acordo com SÁ (2017, p.16), existe um conflito entre princípios: direito a um meio ambiente equilibrado e o direito social à moradia digna.

Por outro lado, o acesso à habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico dos indivíduos. O direito a habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. (SÁ, 2017, p.21)

Desta forma, a integração de estratégias multidisciplinares e a participação popular emergem como pilares para o desenvolvimento de práticas de regularização fundiária que conciliem os

¹² Financeirização descreve o processo pelo qual as trocas são progressivamente intermediadas por instrumentos financeiros, que possibilitam que bens, serviços e riscos sejam prontamente trocados por moeda, facilitando a racionalização de ativos e fluxos de renda. (Wikipédia)

interesses econômicos com a sustentabilidade ambiental e a equidade social, reforçando o compromisso com um urbanismo que valorize a qualidade de vida de todos os cidadãos.

Figura 4 – Projeções urbanísticas nacionais



Fonte: Silva, Geovany Jessé Alexandre da; Silva, Samira Elias e Alejandro, Carlos.

A Figura 4 projeta um crescimento populacional substancial no Brasil de 2015 a 2045, com um aumento significativo na demanda por habitações urbanas. Para atender a esse crescimento de maneira eficaz, é necessário que haja um planejamento urbano detalhado e políticas habitacionais sustentáveis. As autoridades devem focar em estratégias de densificação urbana, melhoria da infraestrutura, e expansão sustentável da oferta habitacional para garantir que a crescente população urbana tenha acesso a moradias dignas e a uma qualidade de vida adequada. Desta Figura 4 podemos destacar:

1. **Crescimento Populacional:** A projeção indica um aumento significativo de 30 milhões de habitantes em 30 anos. Esse crescimento requer um planejamento urbano cuidadoso para acomodar a nova população de forma sustentável.
2. **Urbanização:** Com 174 milhões de pessoas vivendo em áreas urbanas em 2015, espera-se que a urbanização continue a crescer. O aumento na população urbana implica uma maior demanda por infraestrutura urbana, serviços públicos, e moradias.
3. **Necessidade de Habitações:** A previsão de 10 milhões de novas habitações até 2045 destaca a necessidade urgente de expandir a oferta habitacional. Esse aumento deve ser atendido por meio de políticas de habitação eficientes, que incluam planejamento de áreas urbanas densas e sustentáveis para evitar problemas como ocupações informais e expansão urbana descontrolada.
4. **Impactos no Planejamento Urbano:** As projeções enfatizam a importância de desenvolver políticas urbanísticas que possam acomodar o crescimento populacional. Isso inclui a construção de novas moradias, melhoria da infraestrutura urbana, e a garantia de serviços básicos adequados para a população crescente.

5. **Sustentabilidade:** A criação de 10 milhões de novas habitações precisa ser realizada de maneira sustentável, considerando a utilização eficiente de recursos, preservação de áreas verdes, e minimização dos impactos ambientais.

Ao refletirmos sobre os processos envolvidos em uma regularização fundiária urbana de interesse social e o direito urbanístico ambiental, vemos uma trama complexa de direitos e deveres tecendo o futuro das nossas cidades. Nesse percurso, fica evidente que a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a participação comunitária não são apenas ideais distantes, mas sim pilares essenciais para a construção de espaços urbanos mais justos e habitáveis.

Nossa realidade hoje, é que, as metrópoles brasileiras ainda expressam um crescimento desordenado. As ocupações irregulares que geralmente acontecem nas áreas mais distantes do centro urbano não contemplam o básico em infraestrutura, como por exemplo: saneamento básico (água, esgotamento sanitário); drenagem urbana; pavimentação, energia elétrica, educação, saúde, lazer e mobilidade urbana.

Segundo o autor SÁ (2017, p.14), as áreas debilitadas, suscetíveis à aplicação de normas ambientais restritivas, são as áreas que “sobram” para aqueles que não cabem nas cidades legais. Enquanto isso, milhões de pessoas ocupam áreas de proteção ambiental: áreas de mananciais, várzeas de rios, beira de córregos, mangues, dunas, encostas desmatadas, entre outras.

A lei nos lembra dos nossos deveres para com o ambiente e a sociedade, enquanto a participação cidadã reafirma nossos direitos de moldar a cidade em que vivemos. A regularização fundiária, portanto, transcende a questão da posse; ela é sobre reconhecer e valorizar a dignidade humana, assegurando que cada cidadão tenha um lugar na cidade, não apenas para habitar, mas para viver plenamente.

As regras urbanísticas, definidas no plano diretor e legislação decorrente, além de considerar o uso (atividade) e a ocupação do solo, leva em conta as condições do contexto, a compatibilidade entre as atividades no território, facilidades e convivência, infraestrutura, dentre outras. Ao município cabe, no planejamento urbano, agenciar esses usos e ocupações de modo a garantir o bem-estar dos habitantes. (FONTES 2019, p.9).

Por mais que exista a possibilidade de um conflito entre os direitos e deveres, a equação moradia e meio ambiente precisa ser harmonizada, devido à sua importância para a fruição do princípio da vida. Quando houver a necessidade de promover o desenvolvimento habitacional de determinada região, é imprescindível considerar as questões ambientais; caso contrário, calamidades públicas de grandes proporções podem ser observadas no futuro. (SÁ, 2017, p.69)

Neste trabalho, podemos observar o quão importante são as abordagens que cruzam diversas áreas do conhecimento e a participação da comunidade nas decisões sobre o desenvolvimento da cidade. Desta forma, fica claro que o caminho para uma urbanização justa e sustentável demanda um

equilíbrio delicado entre direitos e deveres. A busca por soluções que respeitem o meio ambiente, promova a inclusão social e garantam a participação popular é essencial.

Em sendo assim, o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir em seu processo de elaboração, estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

A regularização fundiária, quando combinada com políticas urbanas conscientes e acolhedoras, torna-se um suporte essencial para reforçar nosso direito à cidade. Isso vai além de resolver questões legais de propriedade, toca na melhoria da qualidade de vida, no acesso a serviços essenciais e na proteção do nosso meio ambiente. Assim sendo, a regularização fundiária urbana de interesse social e o direito urbanístico ambiental, nos leva a reconhecer a cidade como um espaço compartilhado, onde o bem-estar coletivo e a qualidade de vida são os objetivos de todos.

3. O FENÔMENO DO DANO AMBIENTAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA A COLETIVIDADE: DESAFIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A preocupação com os danos ambientais tem se intensificado nas últimas décadas, à medida que a sociedade compreende a importância de preservar e conservar o meio ambiente. No entanto, surge o debate sobre se a imposição de restrições às atividades econômicas pode ser um obstáculo ao desenvolvimento econômico. Enquanto alguns argumentam que essas restrições podem comprometer o crescimento econômico, outros defendem que é necessário preservar o meio ambiente para garantir um futuro sustentável.

O direito ambiental não pode ser visto isoladamente, mas como parte integrante de um sistema mais amplo que inclui políticas públicas, práticas empresariais, educação e engajamento comunitário. A proteção dos recursos naturais no Brasil depende não só de leis robustas, mas também de uma execução eficaz e de uma participação ativa e informada da sociedade.

Além disso, a colaboração internacional e a adoção de melhores práticas globais podem enriquecer a abordagem brasileira à conservação ambiental. O Brasil, como um dos países mais biodiversos do mundo, tem um papel vital a desempenhar no cenário global de sustentabilidade.

Na concepção de GUERRA (2006),

A questão ambiental deixou de ser um assunto de natureza doméstica e passa a ser de interesse internacional sendo contemplada nos programas políticos dos Estados, bem como no âmbito da sociedade internacional, ensejando a proliferação de vários tratados e convenções internacionais sobre a matéria.

A proteção do meio ambiente é uma questão de interesse global que tem levado à adoção de diversas normativas e tratados internacionais, refletindo-se nas legislações nacionais. No Brasil, a

integração dos princípios do direito ambiental ao contexto constitucional foi um marco significativo para a governança ambiental.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, conhecida como "Constituição Cidadã", o Brasil estabeleceu um marco legal ambiental robusto, destacando-se pelo seu artigo 225, que reconhece o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo, essencial à qualidade de vida. Este texto consagra o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado como um direito fundamental, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. A Constituição brasileira reconhece que a proteção ambiental não é uma opção, mas uma necessidade que transcende as gerações, integrando a dimensão ambiental às políticas de desenvolvimento econômico e social.

Sob o ponto de vista de SILVA (2003, p.16), a Lei Fundamental de 1988 é um documento eminentemente ambientalista, tendo em vista as inúmeras referências feitas ao meio ambiente e a forma ampla e até contundente como o assunto foi tratado. A mencionada Carta faz tantas referências ao tema que é tratada por parte da doutrina como "Constituição verde" ou "Constituição ecológica".

O direito ambiental é norteado por princípios que orientam a criação de leis, a interpretação jurídica e a implementação de políticas públicas. Entre os mais relevantes, destacam-se: Princípio de Prevenção; Princípio da Precaução; Princípio do Poluidor-pagador e o Princípio do Desenvolvimento Sustentável.

O direito ambiental constitucional brasileiro também é influenciado por normas e tratados internacionais. Documentos como a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992) e a Agenda 21 têm sido fundamentais para moldar as políticas ambientais no Brasil. A ratificação de tratados internacionais reflete o compromisso do país com padrões globais de proteção ambiental e fortalece as bases jurídicas para a implementação de leis e regulamentos efetivos.

A implementação do direito ambiental constitucional no Brasil enfrenta uma série de desafios que vão desde questões estruturais e burocráticas até conflitos sociais e econômicos. Esses desafios complicam o alcance de uma proteção ambiental eficaz e demonstram a complexidade de administrar os recursos naturais de forma sustentável.

Embora o direito ambiental brasileiro enfrente vários desafios significativos, existem também muitas oportunidades para aprimorar a eficácia da proteção ambiental no país. A implementação de reformas legais, a adoção de novas tecnologias, e a ampliação da educação e conscientização ambiental são caminhos promissores que podem ajudar a superar obstáculos e promover um desenvolvimento mais sustentável, estas são apenas alguns exemplos de oportunidades e como elas podem ser exploradas para fortalecer a legislação e a prática ambiental no Brasil.

O papel do direito ambiental constitucional na proteção dos recursos naturais no Brasil é de extrema relevância. Este texto revelou como a legislação ambiental, ancorada pelos princípios estabelecidos na Constituição de 1988, serve como um pilar fundamental para a governança ambiental do país. Através da análise dos aspectos teóricos, da implementação prática das leis, dos desafios

enfrentados e das oportunidades de melhoria, fica evidente que o direito ambiental brasileiro desempenha um papel indispensável em equilibrar a necessidade de desenvolvimento econômico com a imperativa conservação dos ecossistemas.

Desta forma, o Direito Ambiental Constitucional é um instrumento essencial para a proteção dos recursos naturais no Brasil. Enfrentando desafios e maximizando oportunidades, o Brasil pode melhorar sua governança ambiental e servir como um exemplo de desenvolvimento sustentável. Ao fortalecer a legislação e as práticas de conservação, o país não só protegerá sua rica biodiversidade para as gerações futuras, mas também promoverá a justiça social e o desenvolvimento econômico que respeita os limites do meio ambiente.

Segundo Bahia (2012, p. 43 a 46): “a transição da sociedade industrial para a sociedade de risco também traz como consequência uma alteração na própria economia política, pois enquanto sociedade industrial foi dominada pela lógica positiva de distribuição de riqueza e bens sociais, a sociedade de risco é marcada pela lógica negativa da distribuição de males pessoais e sociais”.

É inegável que a atividade econômica desempenha um papel fundamental no desenvolvimento de um país. Através da produção de bens e serviços, a economia cresce, gerando empregos e melhorando a qualidade de vida da população. No entanto, muitas vezes, essa atividade é realizada de forma irresponsável, resultando em danos irreversíveis ao meio ambiente.

Diante dessa realidade, surge a pergunta: cercear a atividade econômica é dificultar o desenvolvimento econômico?

É importante ressaltar que o desenvolvimento econômico não pode ser dissociado da sustentabilidade ambiental. O crescimento econômico deve ser pautado por práticas que visem a preservação dos recursos naturais e a redução dos danos ao meio ambiente.

A exploração desenfreada dos recursos naturais, a poluição e a destruição de ecossistemas são exemplos de como a atividade econômica pode causar danos ambientais significativos. Além disso, os impactos dessas ações muitas vezes recaem sobre comunidades vulneráveis, que sofrem com a contaminação da água, do solo e do ar.

Ao cercear a atividade econômica, buscando limitar as ações que causam danos ambientais, não se está dificultando o desenvolvimento econômico, mas sim promovendo um modelo mais sustentável. A adoção de medidas que visem a preservação ambiental pode, inclusive, incentivar a inovação e o surgimento de novas oportunidades de negócio.

Os danos ambientais, como a poluição do ar e da água, a destruição de ecossistemas e a perda de biodiversidade, podem ter consequências graves para a sociedade e a economia. A contaminação de recursos naturais essenciais, como a água potável, pode levar a problemas de saúde generalizados e custos adicionais para tratamentos médicos. A degradação dos ecossistemas afeta a disponibilidade de recursos naturais, como alimentos e matérias-primas, prejudicando setores econômicos como a agricultura e a indústria.

Além disso, os danos ambientais podem gerar passivos ambientais, que são custos adicionais para a sociedade e as empresas. A recuperação de áreas degradadas, a remediação de poluentes e a compensação por danos causados ao meio ambiente demandam recursos financeiros consideráveis. Esses custos podem recair sobre a economia como um todo, prejudicando o desenvolvimento econômico.

Segundo Gomes (2010): “o dano ambiental, ao ser tratado como ofensa a um direito de titularidade coletiva, deve ser, de modo pragmático, associado a garantia da dignidade da pessoa humana”.

No entanto, é importante ressaltar que a restrição da atividade econômica não significa necessariamente dificultar o desenvolvimento econômico. Pelo contrário, investir em setores sustentáveis, como energias renováveis e tecnologias limpas, pode impulsionar a economia, gerando empregos e promovendo a inovação. A preservação do meio ambiente é essencial para garantir um crescimento econômico sustentável e duradouro.

É fundamental considerar que a preservação ambiental não é um obstáculo ao desenvolvimento econômico, mas sim uma condição para um crescimento sustentável. A adoção de práticas empresariais mais sustentáveis e a implementação de políticas ambientais efetivas podem promover a inovação tecnológica e impulsionar setores econômicos emergentes, como as energias renováveis e a economia circular.

Portanto, é necessário encontrar um equilíbrio entre a atividade econômica e a preservação do meio ambiente. Restringir a atividade econômica não significa necessariamente dificultar o desenvolvimento econômico, mas sim adotar práticas sustentáveis que minimizem os danos ambientais. O desenvolvimento sustentável é um desafio que requer ações conjuntas por parte do setor público e privado. A implementação de políticas ambientais e a conscientização da sociedade são essenciais para garantir um futuro próspero e preservar o meio ambiente para as gerações futuras.

Além disso, a preservação do meio ambiente é essencial para garantir a sobrevivência das gerações futuras. Sem recursos naturais saudáveis, a atividade econômica não será sustentável a longo prazo.

Felizmente, existem soluções viáveis para conciliar o crescimento econômico com a proteção ambiental. Investir em tecnologias limpas e renováveis, promover a eficiência energética, adotar políticas de gestão ambiental e incentivar a responsabilidade social corporativa são algumas das medidas que podem ser adotadas. Além disso, é importante educar a população sobre a importância da sustentabilidade e incentivar a participação ativa de todos na preservação do meio ambiente.

Como menciona Gomes (2010, p.307): “toda a “sociedade civil” deve colaborar com os órgãos públicos incumbidos da tutela ambiental no sentido de estes desempenharem as suas tarefas neste domínio e imporem ao operador-poluidor a adoção das medidas preventivas e de reparação que se mostrem necessárias, adequadas e pertinentes, no caso das medidas reparadoras sempre com preferência pela reparação primária.”

Os danos ambientais causados pela atividade econômica são uma preocupação crescente. Embora a restrição das atividades econômicas possa parecer um obstáculo para o desenvolvimento econômico, é necessário considerar os impactos negativos a longo prazo. Investir em práticas sustentáveis e regulamentações mais rigorosas pode ser a chave para conciliar desenvolvimento econômico e preservação ambiental.

4. COMO MITIGAR OS IMPACTOS AMBIENTAIS CAUSADOS PELAS OCUPAÇÕES IRREGULARES

O direito à cidade é um conceito fundamental que garante a todos os cidadãos o acesso e a participação na vida urbana de forma inclusiva e equitativa. Para reduzir os impactos ambientais causados pelas ocupações irregulares, a integração de tecnologias como sensoriamento remoto, drones para mapeamento detalhado, e sistemas de geoprocessamento podem auxiliar na identificação das áreas críticas e no planejamento de ações corretivas. Além disso, práticas como o uso de bioengenharia para recuperação de áreas degradadas e a criação de soluções urbanísticas baseadas na natureza (Nature-Based Solutions) promovem um equilíbrio entre a inclusão social e a sustentabilidade ambiental, reforçando a construção de cidades resilientes e sustentáveis.

O direito à cidade abrange uma série de aspectos, incluindo o direito à moradia adequada, o direito ao transporte público acessível, o direito a espaços públicos de qualidade, o direito a empregos dignos e o direito a participar nas decisões que afetam a vida urbana. Como destacou Reis (2016, p.4):

A cidade revela-se como centro da vida humana, que demanda atenção do Estado no que diz respeito ao desenvolvimento das capacidades de cada um dos indivíduos, revelando-se como meio necessário a garantir os direitos básicos do povo, entendido, assim, como o próprio direito à cidade.

Dentro desse aspecto conceitual, surge a regularização fundiária urbana, que é um processo que visa garantir o direito à moradia digna e o acesso à cidade para milhares de famílias que vivem em áreas urbanas informais, sem a posse legal de seus imóveis. Essas áreas, conhecidas como favelas, ocupações irregulares, loteamentos clandestinos, entre outros, representam uma parcela significativa da população urbana em diversos países, incluindo o Brasil. Nesse sentido, Fernandes (2015, p.5) destaca:

Também os princípios do Direito Urbanístico são claros, o mais importante deles sendo sem dúvida o das funções sociais da propriedade e da cidade, à luz do qual as demais normas e instrumentos, políticas públicas e programas governamentais devem ser interpretados – e os conflitos inerentes devem ser resolvidos.

Desta forma, o direito à moradia é um dos direitos fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal e pela legislação internacional de direitos humanos. No entanto, a realidade

mostra que muitas famílias vivem em condições precárias, sem acesso a serviços básicos como água, esgoto, energia elétrica, transporte e saneamento. A regularização fundiária urbana surge como uma ferramenta para garantir a segurança jurídica e a inclusão social dessas famílias.

Os fundamentos jurídicos do direito à moradia e à preservação ambiental são pilares que sustentam a regularização fundiária urbana. Além de garantir a posse legal da terra, esse processo promove a implementação de infraestrutura e serviços públicos nas áreas regularizadas, traduzindo os princípios legais em ações concretas. Assim, a inclusão social e o desenvolvimento urbano sustentável tornam-se resultados tangíveis, enquanto as famílias passam a ter acesso a financiamentos para melhorias habitacionais e programas que integram a urbanização dessas áreas ao tecido formal das cidades.

Infelizmente, muitas cidades ao redor do mundo enfrentam desafios significativos em relação ao direito à cidade. A desigualdade socioeconômica, a falta de investimento em infraestrutura urbana e a especulação imobiliária são apenas alguns dos fatores que dificultam o acesso de muitos cidadãos aos benefícios da vida urbana. Além disso, a falta de participação cidadã nas decisões urbanas muitas vezes leva a políticas e práticas que excluem certos grupos da população.

Para garantir o direito à cidade, é fundamental que os governos, as organizações da sociedade civil e a iniciativa privada trabalhem juntos para promover políticas e práticas urbanas inclusivas. Isso inclui a implementação de programas de moradia social, a melhoria do transporte público, o desenvolvimento de espaços públicos acessíveis e a promoção da participação cidadã nas decisões urbanas.

Além disso, é importante reconhecer que o direito à cidade está intrinsecamente ligado a outros direitos humanos, como o direito à saúde, o direito à educação e o direito ao trabalho digno. Portanto, garantir o direito à cidade é essencial para promover o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida de todos os cidadãos.

Esses temas centrais, como a regularização fundiária urbana de interesse social e o direito urbanístico ambiental, vão além da simples legalização de terras. Eles envolvem a implementação de políticas que conciliem o direito à cidade com práticas inclusivas e sustentáveis, priorizando soluções práticas, como a urbanização de áreas ocupadas e a garantia de infraestrutura básica para comunidades vulneráveis.

A regularização fundiária urbana é um instrumento de política pública que contribui para a redução das desigualdades sociais e para a efetivação do direito à cidade. Ela promove a inclusão das famílias em situação de vulnerabilidade social, garantindo o acesso a serviços e equipamentos urbanos, bem como a integração dessas áreas ao tecido urbano formal.

No entanto, a regularização fundiária urbana enfrenta desafios que vão desde questões jurídicas e burocráticas até a resistência de setores da sociedade que veem as ocupações informais como um problema a ser combatido, em vez de como uma realidade a ser enfrentada de forma inclusiva

e sustentável. É preciso superar esses obstáculos e promover políticas públicas efetivas que garantam o direito à moradia digna e o acesso à cidade para todos.

A transição paradigmática introduzida pela Lei 13.465/17, que prioriza a titulação e a função econômica da terra, insere o Brasil no contexto de financeirização¹³ da moradia, desafiando o Estatuto da Cidade e suas diretrizes para a função social da propriedade.

Como escreveu SILVA (2003, p.46), o que faz com que a produção do espaço urbano via empreendedores imobiliários seja dependente do sistema de crédito, do capital fictício, o que inclui a produção do espaço urbano no processo de financeirização.

Este cenário coloca em xeque a capacidade das políticas urbanas de promoverem uma gestão equilibrada do espaço urbano, respeitando tanto os direitos ambientais quanto sociais.

De acordo com SÁ (2017, p.16), existe um conflito entre princípios: direito a um meio ambiente equilibrado e o direito social à moradia digna.

Por outro lado, o acesso à habitação segura e saudável é essencial para o bem-estar físico, psicológico, social e econômico dos indivíduos. O direito a habitação adequada enquanto direito humano fundamental está consagrado na Declaração Universal dos Direitos Humanos e no Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. (SÁ, 2017, p.21)

Desta forma, a integração de estratégias multidisciplinares e a participação popular emergem como pilares para o desenvolvimento de práticas de regularização fundiária que conciliem os interesses econômicos com a sustentabilidade ambiental e a equidade social, reforçando o compromisso com um urbanismo que valorize a qualidade de vida de todos os cidadãos.

Ao refletirmos sobre os processos envolvidos em uma regularização fundiária urbana de interesse social e o direito urbanístico ambiental, vemos uma trama complexa de direitos e deveres tecendo o futuro das nossas cidades. Nesse percurso, fica evidente que a inclusão social, a sustentabilidade ambiental e a participação comunitária não são apenas ideais distantes, mas sim pilares essenciais para a construção de espaços urbanos mais justos e habitáveis.

Nossa realidade hoje, é que, as metrópoles brasileiras ainda expressam um crescimento desordenado. As ocupações irregulares que geralmente acontecem nas áreas mais distantes do centro urbano não contemplam o básico em infraestrutura, como por exemplo: saneamento básico (água, esgotamento sanitário); drenagem urbana; pavimentação, energia elétrica, educação, saúde, lazer e mobilidade urbana.

Segundo o autor SÁ (2017, p.14), as áreas debilitadas, suscetíveis à aplicação de normas ambientais restritivas, são as áreas que “sobram” para aqueles que não cabem nas cidades legais.

¹³ Financeirização descreve o processo pelo qual as trocas são progressivamente intermediadas por instrumentos financeiros, que possibilitam que bens, serviços e riscos sejam prontamente trocados por moeda, facilitando a racionalização de ativos e fluxos de renda. (Wikipédia)

Enquanto isso, milhões de pessoas ocupam áreas de proteção ambiental: áreas de mananciais, várzeas de rios, beira de córregos, mangues, dunas, encostas desmatadas, entre outras.

A lei nos lembra dos nossos deveres para com o ambiente e a sociedade, enquanto a participação cidadã reafirma nossos direitos de moldar a cidade em que vivemos. A regularização fundiária, portanto, transcende a questão da posse; ela é sobre reconhecer e valorizar a dignidade humana, assegurando que cada cidadão tenha um lugar na cidade, não apenas para habitar, mas para viver plenamente.

As regras urbanísticas, definidas no plano diretor e legislação decorrente, além de considerar o uso (atividade) e a ocupação do solo, leva em conta as condições do contexto, a compatibilidade entre as atividades no território, facilidades e convivência, infraestrutura, dentre outras. Ao município cabe, no planejamento urbano, agenciar esses usos e ocupações de modo a garantir o bem-estar dos habitantes. (FONTES 2019, p.9).

Por mais que exista a possibilidade de um conflito entre os direitos e deveres, a equação moradia e meio ambiente precisa ser harmonizada, devido à sua importância para a fruição do princípio da vida. Quando houver a necessidade de promover o desenvolvimento habitacional de determinada região, é imprescindível considerar as questões ambientais; caso contrário, calamidades públicas de grandes proporções podem ser observadas no futuro. (SÁ, 2017, p.69)

Neste trabalho, podemos observar o quão importante são as abordagens que cruzam diversas áreas do conhecimento e a participação da comunidade nas decisões sobre o desenvolvimento da cidade. Desta forma, fica claro que o caminho para uma urbanização justa e sustentável demanda um equilíbrio delicado entre direitos e deveres. A busca por soluções que respeitem o meio ambiente, promova a inclusão social e garantam a participação popular é essencial.

Em sendo assim, o projeto de regularização fundiária de interesse social deverá incluir em seu processo de elaboração, estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior.

A regularização fundiária, quando combinada com políticas urbanas conscientes e acolhedoras, torna-se um suporte essencial para reforçar nosso direito à cidade. Isso vai além de resolver questões legais de propriedade, toca na melhoria da qualidade de vida, no acesso a serviços essenciais e na proteção do nosso meio ambiente. Assim sendo, a regularização fundiária urbana de interesse social e o direito urbanístico ambiental, nos leva a reconhecer a cidade como um espaço compartilhado, onde o bem-estar coletivo e a qualidade de vida são os objetivos de todos.

Nesse sentido, é fundamental a articulação entre os governos, a sociedade civil, as universidades, as organizações não governamentais e os movimentos sociais para a promoção da regularização fundiária urbana. A participação das comunidades afetadas é essencial para garantir que o processo de regularização seja inclusivo, transparente e democrático, levando em consideração as necessidades e demandas locais.

A regularização fundiária urbana é um dos instrumentos mais importantes para garantir o acesso e o direito à cidade para milhares de famílias que vivem em áreas urbanas informais. Ela representa um avanço na garantia dos direitos fundamentais e na promoção da inclusão social e do desenvolvimento urbano sustentável. Por isso, os governos e a sociedade como um todo devem se mobilizar para promover a regularização fundiária urbana como uma política pública prioritária.

Os impactos positivos do saneamento são evidentes e muitos, entre eles podemos citar:

- De acordo com os estudos da OMS, retorno de US\$ 5,50 para cada US\$ 1,00 investido em saneamento, em razão de custos menores de saúde, maior produtividade e menos mortes prematuras¹⁴;
- Promoção da dignidade e aumento da segurança, especialmente entre mulheres;
- Impulso à frequência escolar;
- Possível aumento da resiliência geral da comunidade em permanecer no local, com o aumento da sensação de pertencimento;
- Criação de vínculos e “raízes” com a comunidade local.

O resgate da cidadania começa a ser estabelecido quando essas famílias invisíveis têm suas necessidades supridas por meio de diversas políticas públicas, como moradia digna, emprego e geração de renda, acesso à educação e saúde.

Formas de reduzir a falta de moradia adequada:

- Investimento em políticas sociais;
- Ampliação da oferta de serviços e benefícios às famílias em situação de vulnerabilidade;
- Implantação de políticas públicas com bases sólidas;
- Estabelecer oportunidades na capacitação profissional e na conquista do primeiro emprego.

Além disso, o engajamento com membros da comunidade e partes interessadas de populações marginalizadas é essencial no processo de planejamento para garantir que suas vozes sejam ouvidas e suas necessidades sejam priorizadas. Ao estabelecer parcerias com organizações locais e grupos de defesa, os planejadores urbanos (poder público) e gestores públicos (prefeitos e secretários), bem como o legislativo através de seus vereadores, podem trabalhar para criar cidades mais inclusivas e sustentáveis que beneficiem todos os residentes, não apenas os privilegiados.

Nesse momento começa a emergir com seus direitos e deveres estabelecidos. Agora, essas famílias passam a ter seus endereços fixos, empregos e geração de renda, acesso à educação, formação e capacitação profissional; começam a ter acesso ao crédito, o que lhes confere poder de compra, além de

14

<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/servlet/INPDFViewer?jornal=515&pagina=49&data=08/11/2019&captchafield=firstAccess#:~:text=Ademais%2C%20um%20estudo%20dessa%20organiza%C3%A7%C3%A3o%2C%20realizado%20em,pelo%20modelo%20de%20equil%C3%ADbrio%20parcial%20pode%20ser>

educação e saúde de qualidade. Surge, então, uma nova classe social emergente da invisibilidade, que anseia por um novo horizonte que antes parecia impossível de alcançar.

Esses "novos" cidadãos compõem a classe social que sustenta uma cidade, seja ela pequena, média, grande ou uma metrópole. Quando isso acontece, a economia circula e movimenta todas as faixas sociais, desde aqueles que outrora eram invisíveis até aqueles que vivem em grandes condomínios de luxo e ostentam uma vida social e poder aquisitivo elevados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da urbanização e do déficit habitacional no Brasil revela um cenário complexo que requer ações integradas e sustentáveis. A expansão urbana desenfreada e as ocupações informais destacam a necessidade urgente de planejamento urbano eficaz, políticas habitacionais inclusivas e estratégias de preservação ambiental. O crescimento populacional projetado até 2045 intensifica a demanda por habitações, infraestrutura e serviços públicos, ressaltando a importância de políticas proativas para evitar a perpetuação de desigualdades socioeconômicas e ambientais.

Os dados apresentados nas figuras destacam a necessidade de intervenções específicas e regionalizadas para mitigar os impactos negativos da urbanização e promover o desenvolvimento urbano sustentável. A densificação urbana criteriosa, conforme ilustrado na Figura 3, mostra-se como uma solução viável para reduzir custos e a necessidade de expansão territorial, contribuindo para a preservação de áreas verdes e a melhoria da qualidade de vida nas áreas urbanas.

A regularização fundiária urbana emerge como um instrumento essencial para garantir o direito à cidade, proporcionando segurança jurídica, acesso a serviços públicos e inclusão social. A Lei 13.465/17, que introduz a titulação e a função econômica da terra, desafia o Estatuto da Cidade, promovendo uma visão de moradia financeirizada. Esse cenário exige uma abordagem equilibrada que respeite tanto os direitos ambientais quanto sociais, visando a criação de um ambiente urbano mais justo e habitável. As políticas urbanas devem ser articuladas com a participação ativa das comunidades afetadas, garantindo transparência, democracia e inclusão. A integração de estratégias multidisciplinares e a colaboração entre governos, sociedade civil, universidades e movimentos sociais são indispensáveis para o sucesso dessas políticas. A inclusão social e a sustentabilidade ambiental não são apenas ideais, mas pilares fundamentais para o desenvolvimento de espaços urbanos mais equitativos.

O direito ambiental constitucional brasileiro, ancorado na Constituição de 1988, desempenha papel importantíssimo na proteção dos recursos naturais e na promoção de um desenvolvimento sustentável. A implementação de princípios como o poluidor-pagador e o desenvolvimento sustentável deve ser fortalecida por reformas legais, adoção de novas tecnologias e ampliação da educação e conscientização ambiental.

Por fim, o desafio de conciliar crescimento econômico e preservação ambiental exige práticas empresariais sustentáveis e políticas ambientais rigorosas. Investir em tecnologias limpas e renováveis, promover a eficiência energética e incentivar a responsabilidade social corporativa são passos essenciais para garantir um futuro próspero e sustentável. A preservação do meio ambiente deve ser constante para a sobrevivência das gerações futuras, e a busca por soluções equilibradas deve ser contínua e integrada a todos os níveis de governança e sociedade.

O caminho para uma urbanização justa e sustentável passa pela harmonização dos direitos à moradia e ao meio ambiente, garantindo que todos os cidadãos tenham acesso a uma vida digna, saudável e segura. A regularização fundiária, quando combinada com políticas urbanas conscientes, é um passo significativo nessa direção, promovendo a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida para todos.

6. CONCLUSÃO

A análise detalhada dos desafios urbanos e habitacionais no Brasil revela a complexidade e a urgência de ações integradas para enfrentar o crescimento populacional e a expansão urbana desenfreada. A rápida urbanização, combinada com a falta de planejamento adequado, tem levado a um aumento significativo das ocupações informais, que não só ampliam a desigualdade social, mas também causam graves impactos ambientais. A densificação urbana aparece como uma estratégia crucial para mitigar esses problemas, reduzindo os custos e a necessidade de expansão territorial, ao mesmo tempo em que promove um desenvolvimento urbano mais sustentável e inclusivo.

O direito à cidade, que inclui acesso a moradias dignas, serviços básicos e uma infraestrutura urbana de qualidade, deve ser garantido através de políticas públicas eficazes e uma participação comunitária ativa. A regularização fundiária urbana de interesse social, fundamentada em uma abordagem inclusiva e sustentável, emerge como uma solução para integrar áreas informais ao tecido urbano formal, promovendo a inclusão social e a justiça urbana.

As projeções de crescimento populacional até 2045 destacam a necessidade de planejamento urbano estratégico e políticas habitacionais sustentáveis. O aumento previsto de 30 milhões de habitantes e a demanda por 10 milhões de novas habitações exigem soluções inovadoras e uma execução eficaz das políticas públicas. A densificação urbana, juntamente com melhorias na infraestrutura e nos serviços urbanos, pode ajudar a atender essas necessidades de forma eficiente, preservando ao mesmo tempo os recursos naturais e minimizando os impactos ambientais.

O direito ambiental constitucional brasileiro, robusto e bem fundamentado na Constituição de 1988, desempenha um papel essencial na proteção dos recursos naturais e na promoção do desenvolvimento sustentável. A implementação de princípios como o poluidor-pagador e o desenvolvimento sustentável deve ser fortalecida para garantir a eficácia da proteção ambiental no

país. Reformas legais, adoção de novas tecnologias e ampliação da educação ambiental são caminhos promissores para enfrentar os desafios e promover um desenvolvimento mais equilibrado.

Por fim, conciliar crescimento econômico e preservação ambiental não é apenas possível, mas necessário para um futuro sustentável. Investir em tecnologias limpas, promover práticas empresariais sustentáveis e implementar políticas ambientais rigorosas são passos fundamentais para alcançar esse objetivo. A preservação do meio ambiente é importante não apenas para a saúde do planeta, mas também para garantir uma qualidade de vida digna para as gerações futuras.

A harmonização dos direitos à moradia e ao meio ambiente, através de uma abordagem multidisciplinar e inclusiva, é essencial para construir cidades mais justas, habitáveis e sustentáveis. A regularização fundiária urbana, combinada com políticas urbanas conscientes e a participação ativa da comunidade, pode transformar a realidade urbana brasileira, promovendo a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida para todos os cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Isabella. ONU: 2,2 bilhões de pessoas não tem acesso à água potável. *Correio Braziliense*. Brasília, Distrito Federal, 23/03/2024. Seção Ciência e Saúde. Disponível em: <<https://www.correio braziliense.com.br/ciencia-e-saude/2024/03/6823681-onu-22-bilhoes-de-pessoas-nao-tem-acesso-a-agua-potavel.html>> Acesso em: 10 ago.2024.

ALVES, CLE. *Dinâmica espacial da produção e reprodução da força de trabalho em Londrina: os conjuntos habitacionais*. 1991. 1991. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado)-Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo.

BAHIA, Carolina Medeiros. *Nexo de Causalidade em face do risco e do dano ao meio ambiente: Elementos para um novo tratamento da causalidade no sistema brasileiro de responsabilidade civil ambiental*. 2012. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina – CCJ/UFSC, Florianópolis, 2012.

Ban Ki-moon, Secretário-geral da Nações Unidas – ONU. *ONU News – Perspectiva Global Reportagens Humana*. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2014/10/1487901>> Acesso em: 8 ago. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidente da República, [2016]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 24 abr. 2024.

CONTEÚDO aberto. In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre. Disponível em: <<https://pt.wikipedia.org/wiki/Financeiriza%C3%A7%C3%A3o#:~:text=Financeiriza%C3%A7%C3%A3o%20descreve%20o%20processo%20pelo,ativos%20e%20fluxos%20de%20renda.>> Acesso em: 3 ago. 2024.

FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Orgs.). A construção do Direito Urbanístico brasileiro: desafios, histórias, disputas e atores. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*. Belo Horizonte, MG, ano 1 n^o.1, pág. 33-49, jul/dez.2015.

FIUZA, Ádla Larissa Gomes. A degradação ambiental por ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental: riscos, susceptibilidades e vulnerabilidades. *Sitientibus*, v. 1, n. 64, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.uefs.br/index.php/sitientibus/article/view/10358>>. Acesso em 17 jan. 2025.

FONTES, Mariana Levy Piza. *et al.* Nota técnica sobre a Medida Provisória n^o 8812019, que institui a declaração de direitos da liberdade econômica. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico, 2019.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF). *Pobreza na infância e na adolescência*. Brasília: UNICEF, 2018. Disponível em: www.unicef.org.br. Acesso em: 10 set. 2024.

GUERRA, Sidney Cesar Silva. DIREITO INTERNACIONAL AMBIENTAL: BREVE REFLEXÃO. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, [S. l.], v. 2, n. 2, 2007. Disponível em: <<https://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/191>>. Acesso em: 22 abr. 2024.

GOMES, Carla Amado; Antunes, Tiago. *Actas do Colóquio: A responsabilidade civil por dano ambiental*. Instituto de Ciências Jurídico-Políticas, Faculdade de Direito de Lisboa, Alameda da Universidade. Lisboa; 2010. ISBN: 978-989-97410-0-3.

ONU. *Nações Unidas Brasil. Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2015. Disponível em: <<https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>>. Acesso em: 17 de jan. de 2025.

ONU. Nova Agenda Urbana. 2019. Disponível em: <<https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em: 17 jan. de 2025.

PINHEIRO, Karisa. Bases teóricas gerais sobre urbanização no Brasil. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, v. 9, n. 15, 2010. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/viewFile/1006/785>> Acesso em: 15 ago. 2024.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O Direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. Revista de Direito da Cidade, Faculdade de Direito da UERJ. Rio de Janeiro – RJ, vol. 08, n^o.4, 2016.

SÁ, Rafael Amorim Martins de et al. REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE INTERESSE SOCIAL: QUESTÕES AMBIENTAIS, SOCIAIS E JURÍDICAS. Dissertação de mestrado. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. 2017. Disponível em: <<https://tede2.pucgoias.edu.br/bitstream/tede/3743/2/RAFAEL%20AMORIM%20MARTINS%20DE%20S%C3%81.pdf>> Acesso em: 6 ago. 2024.

SILVA, José Afonso da. Direito ambiental constitucional. 4^a ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

A JUSTIÇA CONSENSUAL NOS LITÍGIOS FAMILIARES E SUAS INTERFACES¹*CONSENSUAL JUSTICE IN FAMILY DISPUTES AND ITS INTERFACES*Isabele Papafanurakis Noronha²Marina Pascualini³Rozane da Rosa Cachapuz⁴

Resumo: O presente artigo insere-se no campo do Direito de Família, com interface no Direito Processual e nos meios autocompositivos de resolução de conflitos, refletindo as transformações contemporâneas pelas quais passa o sistema de justiça. Tem como objetivo analisar de que forma a adoção de práticas consensuais, especialmente a mediação, impacta as dinâmicas familiares atuais, contribuindo para a construção de uma justiça mais eficiente, democrática e adequada às reais necessidades das partes envolvidas. Parte-se da compreensão de que os métodos tradicionais, centrados na lógica do modelo jurisdicional tradicional muitas vezes se mostram insuficientes para lidar com a complexidade dos vínculos familiares, que demandam soluções sensíveis, flexíveis e colaborativas. O estudo utiliza o método dedutivo, fundamentando-se em pesquisa a partir de revisão bibliográfica e análise teórica de doutrina especializada, além da análise crítica dos impactos sociais, econômicos e jurídicos da adoção dos meios autocompositivos. Como resultado, verifica-se que a utilização desses métodos no âmbito dos litígios familiares não apenas contribui para a

¹ Recebido em 18/06/2025 aprovado em 16/07/2025.

² Juíza de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Professora da Escola da Magistratura do Paraná - EMAP. Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Penal, Família, Infância e Juventude. Aluna especial do Mestrado em Direito Negocial da UEL - Universidade Estadual de Londrina. Possui especialização em Criminologia, Política Criminal e Segurança Pública pela Universidade Anhanguera - UNIDERP (2014) e graduação em Direito pelo Centro Universitário de Rio Preto (2001).

³ Bacharel em Direito e Pós-graduada em Direito Penal e Processo Penal pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Campus Londrina (PUCPR). Mestranda em Direito Negocial pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Membro do Grupo de Pesquisa do Acesso à Justiça no Cenário Familiar Contemporâneo (UEL). Aluna egressa do Laboratório de Ciências Criminais (LAB/IBCCRIM); do Grupo de Estudos Avançados de Crimes de Gênero e Diversidade (GEA/IBCCRIM) e do Grupo de Estudos Avançados de Cultura da Criminalidade e Ambiente Urbano (GEA/IBCCRIM) do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais. Autora do Projeto de Iniciação Científica (PIBIC) A Responsabilidade Penal dos Supervisores da Administração Pública (PUCPR). Pesquisadora na área de Direitos Humanos e Fundamentais, com enfoque em Acesso à Justiça, Direito Civil, Estatuto da Criança e do Adolescente, Direito Penal Negocial, Violências e Criminologias no contexto das relações doméstico-familiares. Experiência profissional na área jurídica em gabinete de Juiz de Direito Cível. Atualmente advogada.

⁴ Possui graduação em Direito pela Universidade da Região da Campanha (1993), mestrado em Direito Negocial, nas áreas de Civil e Processo Civil, pela Universidade Estadual de Londrina (1998) e doutorado em Direito Internacional, com ênfase em Direito de Família, pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2002). Atualmente é professora da Universidade Estadual de Londrina nos cursos de graduação, pós-graduação, mestrado e doutorado em direito negocial. É coordenadora do Grupo de Pesquisa/Projeto de Pesquisa "O acesso à justiça no cenário familiar contemporâneo", Universidade Estadual de Londrina devidamente cadastrado no CNPq. Foi coordenadora do curso de Pós-Graduação em Direito de Família e Sucessões: Teoria e Prática, na Universidade Estadual de Londrina. Tem experiência nas áreas de Direito de Família e Sucessões, atuando principalmente nos seguintes temas: Arbitragem, Mediação, Direito de Família e Sucessões, Metodologia da Pesquisa Jurídica. Foi diretora cultural do Instituto Brasileiro de Direito de Família, IBDFAM-Londrina. Foi Conselheira da OAB/PR, Subseção de Londrina 2010-2012.

redução da judicialização e dos custos financeiros e emocionais envolvidos, como também fortalece a autonomia dos sujeitos, estimulando o protagonismo das partes na construção de soluções mais adequadas às suas realidades. A pesquisa demonstra ainda que, sob uma perspectiva econômica, há uma significativa racionalização de recursos, enquanto, sob o viés democrático, verifica-se o fortalecimento da participação ativa dos cidadãos na resolução de seus próprios conflitos. Conclui-se que a justiça consensual se revela instrumento indispensável para o fortalecimento de um modelo de justiça mais humanizado, eficiente, democrático e economicamente sustentável no contexto do Direito de Família contemporâneo.

Palavras-chave: direito de família, mediação, economia, democracia, acesso à justiça.

Abstract: This article is situated within the field of Family Law, with intersections in Procedural Law and consensual dispute resolution methods, reflecting the contemporary transformations undergone by the justice system. Its main objective is to analyze how the adoption of consensual practices, especially mediation, impacts current family dynamics, contributing to the construction of a more efficient, democratic, and responsive justice system that meets the real needs of the parties involved. The study is based on the understanding that traditional methods, centered on the logic of the traditional adjudicative model, often prove insufficient to address the complexity of family relationships, which demand sensitive, flexible, and collaborative solutions. The research adopts the deductive method, based on bibliographic review and theoretical analysis of specialized legal doctrine, combined with a critical examination of the social, economic, and legal impacts of adopting consensual methods. The results show that the use of these methods in family disputes not only contributes to reducing judicialization and the financial and emotional costs involved but also strengthens the autonomy of the parties, fostering their protagonism in building solutions better suited to their realities. Furthermore, the research demonstrates that, from an economic perspective, there is significant resource optimization, while from a democratic perspective, it reinforces the active participation of citizens in resolving their own conflicts. It concludes that consensual justice emerges as an essential tool for strengthening a more humanized, efficient, democratic, and economically sustainable justice model within the context of contemporary Family Law.

Key-words: family law. mediation. economy. democracy. access to justice.

1. INTRODUÇÃO

As transformações sociais e econômicas das últimas décadas moldaram significativamente as dinâmicas familiares e o modo como a sociedade lida com os conflitos intrínsecos a essa instituição. A família contemporânea, marcada pela pluralidade de formas e relações, reflete os avanços democráticos e a crescente complexidade das relações humanas. Esse novo modelo de família desafia as estruturas tradicionais, trazendo à tona questões relacionadas à autonomia, à igualdade de gênero, à diversidade e à busca por soluções mais adequadas aos conflitos que surgem nesse âmbito.

A justiça consensual emerge como uma ferramenta essencial no âmbito do Direito de Família, especialmente em um cenário onde a judicialização excessiva nem sempre se mostra eficaz para resolver disputas de forma ágil e satisfatória. Meios autocompositivos, como a mediação, promovem a autonomia das partes e minimizam os custos financeiros e emocionais envolvidos. Além disso, essas abordagens permitem soluções mais adaptadas às necessidades individuais, respeitando as particularidades de cada família e incentivando a manutenção dos laços afetivos sempre que possível.

Do ponto de vista econômico, a utilização de meios consensuais representa uma estratégia de racionalização de recursos no sistema de justiça, reduzindo a sobrecarga dos tribunais e otimizando o tempo e os custos processuais. Por outro lado, ao promover o protagonismo das partes envolvidas no conflito, esses mecanismos reforçam os princípios democráticos, garantindo que as soluções sejam construídas de forma participativa e inclusiva. Esse alinhamento entre economia, direito e democracia fortalece a percepção de justiça e legitimação das decisões alcançadas, contribuindo para a estabilidade social.

Nesse contexto, é imprescindível examinar como as dimensões da economia, do direito e da democracia interagem para sustentar e potencializar a justiça consensual nos litígios familiares. Este artigo busca explorar essas interfaces, destacando as transformações que permeiam a família contemporânea, as potencialidades dos meios alternativos de solução de conflitos e os benefícios econômicos e democráticos dessas práticas. Por fim, a análise busca evidenciar como a integração desses elementos pode gerar soluções mais eficazes e humanizadas para os conflitos familiares, consolidando uma sociedade mais justa e equilibrada.

2. DESENVOLVIMENTO

2.1. A família contemporânea

O Direito de Família ocupa uma posição central no ordenamento jurídico, regulando as relações entre os membros de uma unidade familiar e refletindo as transformações culturais, sociais e econômicas ao longo da história.

Tradicionalmente, a família foi concebida como uma entidade patriarcal, em que a figura masculina detinha a autoridade absoluta. Essa configuração, derivada de modelos históricos, especialmente do direito romano e canônico, atribuía ao chefe da família (*pater*) o controle sobre esposa, filhos e bens, moldando as relações familiares sob uma ótica hierárquica e patrimonialista (Cachapuz, 2004, p. 72-73).

Com o tempo, essas estruturas rígidas começaram a ceder espaço para arranjos familiares mais igualitários. Esse processo foi impulsionado, no Brasil, por mudanças legislativas importantes, como a Lei 4.121/1962, o Estatuto da Mulher Casada, que trouxe maior autonomia jurídica às mulheres, e posteriormente, pela Constituição de 1988. Esta última não apenas consagrou a igualdade entre os

cônjuges, mas também reconheceu e protegeu formas alternativas de constituição familiar, rompendo com a exclusividade do casamento como modelo legítimo (Cachapuz, 2004, p. 74).

É fundamental destacar que a legitimidade do direito está diretamente ligada à aceitação de suas normas pelos indivíduos a quem são dirigidas, sendo consideradas razoáveis e justificáveis por eles. Esse entendimento motivou o legislador a criar regulamentações para atender às necessidades de uma sociedade que enfrentava opressões. No contexto do direito de família, essa evolução é evidente, à medida que as normas jurídicas se adaptaram para refletir as mudanças sociais e as novas demandas de proteção e igualdade para todos os membros da família. De acordo com os dizeres de Habermas:

Os problemas da igualdade de tratamento entre homem e mulher levam a tomar consciência de que as pretendidas autorizações não podem ser entendidas apenas como favores dispensados pelo Estado social no sentido de uma participação social-justa. Os direitos podem autorizar as mulheres a uma configuração autônoma e privada da vida, porém somente na medida em que eles possibilitarem, ao mesmo tempo, uma participação, em igualdade de direitos, na prática de autodeterminação de cidadãos, pois somente os envolvidos são capazes de esclarecer os 'pontos de vista relevantes' em termos de igualdade e de desigualdade (Habermans, 1997, p. 209).

Habermas, ao refletir sobre os problemas da igualdade entre homens e mulheres, está enfatizando que os direitos das mulheres não devem ser vistos como benesses ou favores concedidos pelo Estado, mas como garantias fundamentais que permitem uma participação plena e igualitária na sociedade. É essencial que os direitos pleiteados também assegurem a capacidade de participar ativamente, em igualdade de condições, na autodeterminação como cidadãos. Em outras palavras, os direitos das mulheres devem ser estruturados de forma a promover a igualdade não apenas no âmbito privado, mas também na esfera pública, garantindo que as mulheres possam influenciar as decisões que afetam a sociedade de maneira justa (Habermans, 1997, p. 209-210).

Para que as questões de igualdade e desigualdade sejam devidamente abordadas, é necessário que as próprias mulheres, juntamente com outros membros da sociedade, sejam os principais agentes na definição do que constitui esses "pontos de vista relevantes". Ou seja, são as mulheres, e não apenas os legisladores ou outras autoridades, que devem ter a palavra sobre o que significa, na prática, a igualdade de direitos e a luta contra as desigualdades (Habermans, 1997, p. 210).

A Constituição de 1988 realizou a primeira uma grande revolução no Direito de Família brasileiro, com o eixo da família plural, com várias formas de constituição como o "casamento, união estável e a monoparentalidade familiar, igualdade no enfoque jurídico da filiação, antes eivada de preconceitos; e a consagração do princípio da igualdade entre homens e mulheres" (Madaleno, 2024, p. 04).

A transição trazida pela Carta Magna, representou não apenas uma evolução jurídica, mas também uma transformação social, na qual o afeto emergiu como princípio central das relações

familiares, marcando as transformações sociais e econômicas e no Direito de Família. Prossegue Sérgio de Barros Resende:

O afeto é que conjuga. Apesar da ideologia da família parental de origem patriarcal pensar o contrário, o fato é que não é requisito indispensável para haver família que haja homem e mulher, nem pai e mãe. Há famílias só de homens ou só de mulheres, como também sem pai ou mãe. [...] No mundo dos fatos, uma entidade familiar forma-se por um afeto tal – tão forte e estreito, tão nítido e persistente – que hoje independe do sexo e até das relações sexuais, ainda que na origem histórica não tenha sido assim (Resende, 2002, p. 09).

As mudanças no conceito de família refletem diretamente as transformações sociais e econômicas da sociedade contemporânea. O aumento da urbanização, a globalização e, sobretudo, a inserção da mulher no mercado de trabalho provocaram alterações significativas nas dinâmicas internas das famílias. Antes, o homem era visto como provedor único, enquanto a mulher desempenhava um papel restrito ao ambiente doméstico. Hoje, contudo, a mulher enfrenta o desafio da dupla jornada, combinando responsabilidades profissionais e familiares. Essa realidade trouxe à tona a necessidade de reavaliar papéis e responsabilidades dentro do núcleo familiar (Cachapuz, 2004, p. 75).

Do ponto de vista legislativo, essas mudanças também se refletem no Direito de Família. O Código Civil de 2002, por exemplo, introduziu dispositivos que procuram equilibrar as relações econômicas no âmbito familiar, protegendo os integrantes mais vulneráveis, como cônjuges economicamente dependentes ou filhos menores. Além disso, o instituto da partilha de bens e a pensão alimentícia são constantemente atualizados pela jurisprudência, considerando a diversidade de arranjos familiares que se formam atualmente (Cachapuz, 2004, p. 77).

Um dos principais avanços no Direito de Família foi a ampliação de seu conceito, incorporando novas formas de constituição familiar. No passado, o casamento era considerado a única base legítima para o reconhecimento de uma família. Hoje, no entanto, o Direito reconhece arranjos como a união estável, as famílias monoparentais e as uniões homoafetivas. Este último, em especial, foi objeto de decisões históricas do Supremo Tribunal Federal, que estendeu às uniões homoafetivas os mesmos direitos e deveres aplicáveis às uniões estáveis heterossexuais (Suter; Cachapuz, 2023, p. 67-68)

A proteção aos direitos das crianças e adolescentes reforçou a ideia de que a família deve ser um ambiente prioritário para o desenvolvimento integral de seus integrantes. Questões como guarda compartilhada, pensão alimentícia e convivência são decididas com base no princípio do melhor interesse da criança, uma orientação que tem prevalecido tanto na legislação quanto na jurisprudência.

O Direito de Família reflete as transformações sociais, econômicas e culturais, transitando de um modelo patriarcal para uma estrutura plural e igualitária. A Constituição de 1988 consolidou

princípios como a igualdade e a dignidade, rompendo com modelos hierárquicos e patrimonialistas, enquanto o afeto emergiu como fundamento central das relações familiares.

Essa evolução demonstra a interação entre direito, democracia e Economia, promovendo inclusão social, reorganizando papéis e adaptando-se às novas dinâmicas sociais. Assim, o Direito de Família reafirma seu compromisso com a justiça e a proteção de todos os indivíduos, fortalecendo a legitimidade do ordenamento jurídico.

2.2. A justiça consensual no contexto do Direito de Família

Um avanço notável no tratamento jurídico das relações familiares é a adoção de métodos autocompositivos de resolução de conflitos, como a mediação. Assim, ao permitir que os interessados busquem soluções consensuais mesmo em etapas avançadas do processo, o ordenamento jurídico evidencia seu compromisso com a justiça efetiva e a pacificação social, oferecendo um caminho mais harmonioso e satisfatório para a resolução de conflitos.

Esses métodos permitem que os próprios envolvidos na disputa participem ativamente na busca de soluções, promovendo maior autonomia e diálogo, pois "a mediação é um mecanismo que fortalece os negócios jurídicos familiares, ao partir da autonomia das partes na busca por acordos justos e consensuais" (Suter; Cachapuz, 2023, p. 69).

A mediação, caracterizada pela confidencialidade e pela flexibilidade, é especialmente eficaz quando o relacionamento entre as partes precisa ser preservado ou restaurado, destacando-se como um meio autocompositivo adequado às peculiaridades dos litígios familiares (Vasconcelos, 2023, p. 43). O Código de Processo Civil/2015 incentiva a adoção desses métodos consensuais, sublinhando sua importância na promoção da pacificação social e na eficiência do sistema judicial. Nesses casos, a mediação, ao viabilizar acordos juridicamente válidos e eficazes, podem ser vistas como negócios jurídicos, já que envolvem a manifestação de vontade das partes, resultando em efeitos práticos no mundo jurídico (Miranda, 2013, p. 48 - 49).

Assim, ao se tratar de tais métodos nos litígios familiares, há a criação de um ambiente propício para que as partes exerçam a liberdade de composição de seus conflitos, assegurando que os efeitos produzidos tenham validade e eficácia jurídica, a partir de um processo que também pode ser considerado um negócio jurídico (Navarro, 2024, p. 50).

A mediação tem se mostrado especialmente eficaz em situações que envolvem conflitos emocionais, como divórcios, disputas de guarda e alienação parental. Além de facilitar a resolução dos litígios, ela promove a manutenção de vínculos familiares, um aspecto crucial em relações contínuas, como as que envolvem filhos menores. "A mediação não é apenas um método de resolução de conflitos; é também um instrumento de fortalecimento democrático e educativo", afirmam os autores (Suter; Cachapuz, 2023, p. 70).

Nesse sentido, o Direito de Família contemporâneo não apenas reflete as mudanças sociais, mas também adota ferramentas que contribuem para o fortalecimento das relações familiares e para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva. A mediação e outros métodos consensuais representam um passo significativo nesse processo, pois não apenas resolvem conflitos, mas transformam as dinâmicas familiares e promovem valores como solidariedade, respeito mútuo e empatia (Navarro, 2024, p. 51).

Ao priorizar o diálogo e a autonomia das partes, esses métodos vão além da simples solução de controvérsias, permitindo que as pessoas envolvidas sejam agentes ativos na construção de resultados mais harmoniosos e sustentáveis. Ademais, a mediação fortalece a pacificação social ao fomentar um ambiente de cooperação e confiança mútua, essencial para as relações contínuas que caracterizam o Direito de Família (Sales, 2007, p. 23).

Assim, a utilização de mecanismos autocompositivos como a mediação não só moderniza o sistema de justiça, tornando-o mais eficiente e humanizado, como também reafirma o compromisso do ordenamento jurídico com a efetivação dos direitos fundamentais. Trata-se, portanto, de uma abordagem que, ao combinar técnica jurídica e sensibilidade social, promove uma justiça mais próxima da realidade e das necessidades dos cidadãos.

2.3. A aplicação dos meios autocompositivos no contexto dos litígios familiares e sua interseção com economia, direito e democracia

Segundo dados do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), em 2021, cerca de 70% dos conflitos submetidos à mediação nos Juizados Especiais resultaram em acordos, das 126 sessões realizadas, houve sucesso em 88. Essa taxa é ainda mais expressiva em casos de divórcio e guarda, onde a mediação alcançou índices de sucesso superiores a 80% (CNJ, 2021).

Tais meios representam não apenas alternativas ao litígio judicial, mas também uma evolução significativa na maneira como as relações familiares e os conflitos delas decorrentes são tratados. Em um contexto de crescente complexidade das demandas sociais e jurídicas, sua aplicação ganha relevo ao oferecer um modelo que prioriza o diálogo, a autonomia das partes e a busca por soluções colaborativas. Nesse sentido, embora o Poder Judiciário incentive a adoção de tais métodos, é importante ressaltar que a mediação pode ocorrer fora do âmbito judicial, constituindo-se como uma alternativa à "juridificação" ao deslocar a resolução de conflitos para um ambiente menos formal e mais participativo.

Segundo José Eduardo Faria a "juridificação" é um processo que permite identificar tanto o crescimento desordenado de normas quanto o momento em que as disfuncionalidades acumuladas conduzem o direito regulatório aos seus limites de eficácia:

De um ponto de vista mais analítico, o aspecto relevante na "juridificação" é que ela torna possível identificar a extensão ou o alcance da erosão das instituições jurídicas do Estado social ou intervencionista para muito além do problema do crescimento desordenado de normas originariamente elaboradas para responder a situações particulares e muito específicas; normas essas incorporadas de maneira pouco criteriosa ao ordenamento e depois desprezadas, abandonadas ou esquecidas, à medida que essas situações foram mudando. E, o que é ainda mais importante, a "juridificação" também permite identificar com relativa precisão o momento em que as disfuncionalidades, as incongruências e as contradições acumuladas conduzem o direito regulatório aos seus próprios limites de eficácia, a partir dos quais suas regras são irrelevantes e, portanto, ignoradas por seus destinatários; ou, então, são relevantes, mas produzem efeitos altamente desagregadores na sociedade; ou, multiplicam as tensões antinômicas no interior do próprio sistema jurídico, levando-o deste modo ao nível de uma inexorável ruptura (Faria, 2000, p. 136-137).

No contexto do Direito de Família, essa análise se revela essencial para compreender até que ponto a regulamentação estatal pode ser eficaz na gestão de conflitos familiares. De fato, existem varas especializadas para o atendimento dos litígios familiares, mas até que ponto isso pode ser efetivo?

Os litígios familiares mais demandados no primeiro grau de jurisdição a nível nacional são correspondentes a 1.527.103 (2,36%) no que diz respeito aos envolvendo alimentos, e 952.701 (1,47%) a graus de parentesco (CNJ, 2023). Embora isso corresponda a tão somente 3,8% do total de processos judiciais estima-se que 65% das varas especializadas estão congestionadas (CNJ, 2023).

É evidente que o acesso à justiça deve ser entendido para além de "acesso ao judiciário" pois a via primária jurisdicional demonstrou insuficiência em sua capacidade de atender todos os direitos pleiteados (Watanabe, 2019, p. 63). Ainda, nessa mesma linha de pensar:

Da mesma forma como a crise de governabilidade acabou provocando uma insuportável "sobrecarga" no direito regulatório do Estado intervencionista ou "previdenciário" o esgotamento do potencial de efetividade desse direito também agravou de maneira exponencial aquela crise. A "ingovernabilidade sistêmica" é uma das demonstrações mais contundentes e inequívocas da perda de capacidade normativa de gestão, promoção, controle, direção e planejamento dos sistemas econômico, social e político, por parte do Estado (Faria, 2000, p. 137).

Entretanto, a mediação se contrapõe a esse fenômeno ao oferecer uma abordagem desjudicializada para a resolução de disputas. Por meio de um processo voluntário e flexível, conduzido por um terceiro imparcial, a mediação permite que as partes busquem soluções de forma mais colaborativa e menos dependente das estruturas formais do sistema jurídico.

A aplicação dos meios autocompositivos no âmbito dos litígios familiares reflete uma mudança paradigmática no Direito de Família contemporâneo. Ao priorizar o diálogo e a preservação das relações interpessoais, esses métodos respondem às demandas por maior humanização e eficiência no tratamento dos conflitos. Essa abordagem também contribui para a desconstrução da ideia de que o

Estado deve intervir diretamente em todas as esferas das relações sociais, fortalecendo a capacidade das partes de autocomposição e, conseqüentemente, diminuindo a "sobrecarga" do aparato estatal (Miklos; Miklos, 2024, p. 25).

Os meios autocompositivos também dialogam diretamente com os princípios de economia, direito e democracia. Sob a perspectiva econômica, a resolução consensual de conflitos reduz custos processuais, promovendo maior celeridade e eficiência na distribuição de recursos. No plano jurídico, reforça a legitimidade das soluções alcançadas, uma vez que estas são fruto da manifestação de vontade das partes, ampliando a percepção de justiça (Amaral, 2018, p. 465).

Por fim, em termos democráticos, esses métodos promovem a participação ativa dos cidadãos na resolução de seus próprios conflitos, fortalecendo a autonomia e a responsabilidade individual. Nesse sentido, o Direito de Família contemporâneo se torna um espaço de experimentação de novas formas de governança social, em que o diálogo, a solidariedade e o respeito à diversidade se destacam como valores fundamentais. A participação direta e democrática dos usuários da justiça na resolução de seus próprios conflitos é significativa em um sistema jurídico que não se limita apenas à intervenção do estado-juiz (Watanabe, 2019, p. 63-64).

A função de garantir o acesso à justiça, como prestador de serviço público essencial à sociedade, indispensável à cidadania, necessário à solidificação da democracia e imprescindível ao Estado de Direito.

A aplicação dos meios autocompositivos no contexto dos litígios familiares não é apenas uma resposta às limitações do direito regulatório, mas também uma manifestação concreta de um modelo jurídico mais humanizado e eficiente. Resta evidente os limites do direito tradicional apontando para a necessidade de soluções inovadoras que atendam às demandas de uma sociedade plural e dinâmica (Faria, 2000, p. 136-137)

Nesse contexto, os meios autocompositivos se destacam como ferramentas capazes de transformar não apenas a resolução dos conflitos, mas também as próprias relações familiares. Ao articular economia, direito e democracia, esses métodos contribuem para a construção de uma sociedade mais justa, solidária e inclusiva, reafirmando o compromisso do Direito de Família com a pacificação social e a promoção do bem-estar coletivo.

2.4. A transformação cultural no Direito de Família: o papel das práticas autocompositivas e seus desafios

As transformações recentes no campo do Direito de Família, com a incorporação de práticas autocompositivas trazem implicações profundas para os atores institucionais envolvidos. Contudo, a adoção efetiva dessas ferramentas exige uma mudança cultural significativa, superando a lógica de "perde e ganha" que ainda predomina em muitos contextos sociais e institucionais (Watanabe, 2019, p. 65).

Os advogados desempenham um papel central na implementação de soluções consensuais, mas enfrentam o desafio de abandonar o modelo adversarial que frequentemente guia suas práticas. Para promover a participação ativa das partes na construção da solução, é necessário um esforço deliberado de formação em negociação e mediação, bem como uma nova abordagem que valorize a colaboração em vez do confronto (Prado, 2023, p. 25).

Os juízes, por sua vez, precisam atuar como incentivadores de práticas autocompositivas. Apesar de muitas vezes ainda serem vistos como árbitros finais de disputas, sua atuação pode se transformar ao criar condições para que as partes negociem soluções que melhor atendam suas necessidades. Essa abordagem exige a promoção de um ambiente processual que estimule o diálogo e que respeite os direitos fundamentais das partes envolvidas, sem renunciar à equidade (Vasconcelos, 2023, p. 283).

Historicamente juízes e advogados foram “aculturados à prática da dialética mambembe do contraditório judicial maniqueísta; falsa virtude enlouquecida pela insensibilidade de um “diálogo” de autômatos” (Borges, 1996, p. 112). Ainda nesse sentido:

Razões são produzidas pelas partes, cada uma delas encastelada em posições nas quais o dizer alheio – o do ex adverso – é pretexto tão só para o desafio do desmoronamento da sua própria arquitetura conceitual. Nada obstante, o processo é uma disputa regrada. Regras ditadas pelo princípio da pertinência. Por isso, a dialética persiste nele como um resíduo histórico, obstinado em sobreviver (Borges, 1996, p. 50).

As instituições do Estado democrático demandam, com urgência, uma reestruturação que as repositicione como redes sociais de macropolítica, abertas à expansão e à constante reinvenção. Nesse contexto, práticas autocompositivas como a mediação se apresentam como uma ferramenta eficaz para fomentar uma rede de solidariedade que, para ser legítima e permanecer legitimada, deve desempenhar seu papel organizador com base na inclusão e no diálogo. Essa transformação exige uma mudança de paradigma na abordagem dos conflitos interpessoais, implicando uma reforma do pensamento que privilegie uma visão integrada, superando o reducionismo das hiperespecializações sem ignorar a contribuição metodológica das diferentes disciplinas (Vasconcelos, 2023, p. 284-285). Assim, a mediação pode ser um vetor para desenvolver uma dialogia capaz de sustentar relações baseadas na liberdade e na igualdade entre os cidadãos.

No que corresponde aos mediadores, estes ocupam uma posição estratégica na transição para uma cultura de resolução consensual de conflitos. No entanto, para que sua atuação seja efetiva, é imprescindível ampliar o reconhecimento e a valorização social da mediação como alternativa à judicialização. Isso passa pelo fortalecimento de políticas públicas e pela capacitação dos mediadores para lidar com os desafios específicos do Direito de Família (Pinho; Mazzola, 2024, p. 113-115).

A superação da cultura de litígio e a adoção de práticas colaborativas requerem um engajamento amplo de todos os atores do sistema de justiça. Além disso, há uma necessidade urgente

de expandir o uso de tecnologias e ferramentas que facilitem a comunicação e a organização dos processos, promovendo um acesso mais equitativo e eficiente à justiça.

A incorporação de práticas autocompositivas no Direito de Família também possui implicações relevantes para o fortalecimento da democracia. A autonomia das partes e sua participação ativa na construção de soluções personalizadas refletem um modelo mais participativo e menos hierárquico de justiça.

Contudo, é importante reconhecer que socialmente ainda não estamos plenamente preparados para lidar com essa mudança. A transição para uma justiça verdadeiramente inclusiva e dialógica exige um esforço coletivo para desconstruir a lógica de “ganhadores e perdedores”, investindo em educação e formação cidadã para fortalecer a capacidade de diálogo e compreensão mútua.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A adoção de práticas autocompositivas no Direito de Família, como a mediação, representa uma transformação significativa no modo como os conflitos familiares são geridos no Brasil. Essas práticas têm o potencial de promover não apenas a resolução de litígios de maneira mais eficiente, mas também de contribuir para a construção de uma sociedade mais democrática, econômica e equitativa.

No campo econômico, essas práticas oferecem uma alternativa estratégica para aliviar a sobrecarga do sistema judicial, otimizando o uso de recursos e reduzindo custos financeiros e temporais associados ao litígio tradicional. Em um cenário de aumento constante do volume de processos judiciais, a mediação desponta como uma solução viável para racionalizar o sistema e melhorar a distribuição dos recursos disponíveis.

Sob a ótica democrática, práticas autocompositivas como a mediação e a conciliação fortalecem a autonomia das partes envolvidas, promovendo um modelo de justiça participativa. Nesse formato, os cidadãos não são meros espectadores de decisões judiciais, mas agentes ativos na construção de soluções que melhor atendem às suas necessidades e interesses. Essa abordagem fomenta uma cidadania mais consciente e engajada, ao mesmo tempo em que reforça a ideia de que o acesso à justiça deve ser compreendido como algo mais amplo que o mero acesso ao sistema judicial. Trata-se de uma redefinição das relações entre o Estado, o indivíduo e a coletividade, promovendo um equilíbrio entre a intervenção estatal e a autodeterminação dos cidadãos.

No campo jurídico, a incorporação de métodos consensuais contribui para a evolução do Direito de Família, ao torná-lo mais sensível às dinâmicas emocionais e às particularidades de cada caso. A mediação, ao priorizar o diálogo e a manutenção de vínculos interpessoais, torna-se uma ferramenta indispensável para lidar com as complexidades das relações familiares contemporâneas. Além disso, a adoção desses métodos reforça a legitimidade das decisões alcançadas, uma vez que elas resultam da manifestação de vontade das próprias partes, e não de uma imposição estatal. Essa

legitimidade, por sua vez, reflete-se em maior aceitação e cumprimento das decisões, minimizando futuros litígios e promovendo maior estabilidade social.

Ademais, a mediação também desempenha um papel educativo e transformador, ensinando as partes a lidarem com conflitos de maneira construtiva e colaborativa. Esse efeito pedagógico transcende o caso específico, contribuindo para uma cultura de paz e diálogo que beneficia a sociedade como um todo. No contexto do Direito de Família, essa abordagem é particularmente valiosa, uma vez que os vínculos familiares, muitas vezes contínuos, exigem soluções que priorizem a harmonia e o respeito mútuo.

Por outro lado, é importante reconhecer que a efetiva implementação dessas práticas requer esforços significativos em termos de formação e conscientização. Advogados, juízes e mediadores desempenham papéis fundamentais nesse processo, mas muitas vezes enfrentam o desafio de superar modelos adversariais profundamente enraizados. Investimentos em capacitação técnica e mudanças culturais são imprescindíveis para consolidar essas práticas no sistema jurídico brasileiro.

Por fim, a integração de práticas autocompositivas no Direito de Família não é apenas uma resposta às limitações do modelo tradicional, mas também uma oportunidade de fortalecer os pilares de uma sociedade mais justa e inclusiva. Ao articular economia, democracia e direito, essas práticas não apenas modernizam o sistema de justiça, mas reafirmam seu compromisso com os direitos fundamentais e a pacificação social. Essa abordagem representa um passo significativo em direção a um modelo jurídico que valorize a dignidade humana, a solidariedade e o respeito às diversidades que caracterizam a sociedade contemporânea.

4. REFERÊNCIAS

AMARAL, Francisco. **Direito civil: introdução**. São Paulo: Saraiva, 2018.

BORGES, José Souto Maior. **O contraditório no processo judicial (uma visão dialética)**. São Paulo: Malheiros, 1996.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Justiça em números 2022**. Disponível em: <https://encr.pw/FYoAk>. Acesso em: 04 maio 2023.

BRASIL, Conselho Nacional de Justiça. **Relatório anual de atividades dos juizados especiais, 2021**. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br>. Acesso em: 29 set. 2024.

CACHAPUZ, Rozane da Rosa. Da família patriarcal à família contemporânea. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, v. 4, n. 1, p. 69-77, 2004. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/364>. Acesso em: 17 dez. 2024.

FARIA, Eduardo. *O direito na economia globalizada*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

HABERMAS, Jurgen. *Direito e democracia entre facticidade e validade*. Trad. Flávio Beno Siebeneichter. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

MADALENO, Rolf. *Direito de Família*. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

MIKLOS, Jorge; MIKLOS, Sofia. *Mediação de Conflitos*. Rio de Janeiro: Expressa, 2020.

MIRANDA, Pontes de. *Tratado de direito privado*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 48-49.

NAVARRO, Trícia. *Justiça multiportas*. Indaiatuba, São Paulo: Foco, 2024.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de; MAZZOLA, Marcelo. *Manual de Mediação e Arbitragem*. 3. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024.

PRADO, Douglas A. *Como Advogar na Mediação*. Rio de Janeiro: Expressa, 2023.

RESENDE, Sérgio. A ideologia do afeto. *Revista Brasileira de Direito de Família*, Porto Alegre: Síntese e IBDFAM, v. 14, p. 6-7, 2002. p. 7.

SALES, Lília Maia de Moraes; CHAVES, Emmanuela Carvalho Cipriano. A importância da capacitação do mediador de conflitos: a mediação e a arte de mediar. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/artigos/?cod=bad5f33780c42f25>. Acesso em: 10 ago. 2019.

SUTER, José Ricardo; CACHAPUZ, Rozane da Rosa. Mediação frente aos negócios jurídicos familiares. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 18, n. 2, p. 65-79, ago. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/24157-108104-1.2023v18n2p.65>. Acesso em: 17 dez. 2024.

VASCONCELOS, Carlos Eduardo de. *Mediação de Conflitos e Práticas Restaurativas*. 8. ed. Rio de Janeiro: Método, 2023.

WATANABE, Kazuo. Acesso à ordem jurídica justa: conceito atualizado de acesso à justiça, processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019. p. 63.

ANÁLISE DO CUMPRIMENTO DA LGPD PELA CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA:
PARECER TÉCNICO A PARTIR DE QUESTIONÁRIO ENVIADO PELO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ¹

*ANALYSIS OF COMPLIANCE WITH THE LGPD BY THE MUNICIPAL CHAMBER OF
APUCARANA: TECHNICAL OPINION BASED ON A QUESTIONNAIRE SENT BY THE
COURT OF AUDITORS OF THE STATE OF PARANÁ*

Deise Marcelino da Silva²

Anivaldo Rodrigues da Silva Filho³

RESUMO: A pesquisa se propôs a elaborar um parecer jurídico sobre o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) pela Câmara Municipal de Apucarana, com base na análise de questionário enviado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná às entidades fiscalizadas, conforme diretrizes do documento "Auditoria para avaliar a adequação das organizações públicas à LGPD" (julho de 2024). Esse Parecer Jurídico intenta analisar e responder as seguintes questões: i) Houve o cumprimento da Lei de Geral de Proteção de Dados pela Câmara Municipal de Apucarana a partir do questionário enviado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR)?; e ii) Quais as medidas adotadas por esse ente público para a proteção dos dados pessoais nesse ambiente legislativo? Pela análise, constatou que a Câmara Municipal de Apucarana implementou medidas de adequação à LGPD, tais como: a) contratação de empresa especializada na regulamentação da Lei de Proteção de Dados; b) capacitação de servidores dotados nesse órgão; c) nomeação da figura do Encarregado de Dados, conforme a Resolução nº 18/2024 da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD); d) edição de resoluções legislativas; e e) promoção do Princípio da Publicidade. Conclui-se que houve uma transformação cultural na instituição, refletida no compromisso com a proteção de dados pessoais e no cumprimento das exigências legais. Adotou-se o método indutivo e a abordagem de estudo de caso, posto que a finalidade foi contribuir com reflexões acerca de um caso único: a Câmara Municipal de Apucarana, Estado do Paraná. Revisão bibliográfica e documental pertinente ao tema, bem como legislação nacional e internacional no que se refere à proteção de dados pessoais foram utilizadas.

¹ Recebido em 14/07/2025 e aprovado em 16/07/2025.

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. Co-autora 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 Possui graduação em Direito pela Faculdade do Norte Novo de Apucarana (2006). Possui especialização em Direito e Processo do Trabalho, Direito do Estado com ênfase em Direito Administrativo, MBA em Contabilidade, Compliance e Direito Tributário. Advogado de carreira do quadro da Câmara Municipal de Apucarana desde o ano de 2011, onde exerceu a função de procurador geral de 2014 a 2016. Advogado militante nas áreas de Direito Público, Direito Processual do Trabalho e Direito Tributário. Mestrando em Direito, Sociedade e Tecnologia pela Faculdades Londrina.

PALAVRAS-CHAVE: Lei Geral de Proteção de Dados. Câmara Municipal de Apucarana. Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Parecer Jurídico. Compliance.

ABSTRACT: The research aimed to prepare a legal opinion on compliance with the General Data Protection Law (LGPD) by the Apucarana City Council, based on the analysis of a questionnaire sent by the Court of Auditors of the State of Paraná to the audited entities, according to the guidelines of the document “Audit to assess the adequacy of public organizations to the LGPD” (July 2024). This Legal Opinion intends to analyze and answer the following questions: i) Did the Apucarana City Council comply with the General Data Protection Law based on the questionnaire sent by the Court of Auditors of the State of Paraná (TCE/PR)?; and ii) What measures did this public entity adopt to protect personal data in this legislative environment? The analysis found that the Apucarana City Council implemented measures to comply with the LGPD, such as: a) hiring a company specialized in regulating the Data Protection Law; b) training of employees in this body; c) appointment of the Data Controller, in accordance with Resolution No. 18/2024 of the National Data Protection Authority (ANPD); d) issuance of legislative resolutions; and e) promotion of the Principle of Publicity. It is concluded that there has been a cultural transformation in the institution, reflected in the commitment to the protection of personal data and compliance with legal requirements. The inductive method and the case study approach were adopted, since the purpose was to contribute with reflections on a unique case: the City Council of Apucarana, State of Paraná. A bibliographic and documentary review relevant to the topic, as well as national and international legislation regarding the protection of personal data were used.

KEYWORDS: General Data Protection Law. City Council of Apucarana. Court of Auditors of the State of Paraná. Legal Opinion. Compliance.

INTRODUÇÃO

O referido tema surgiu após resultado em um contexto em que o Tribunal de Contas da União (TCU), ao realizar auditoria de averiguação para avaliar o nível em que entidades públicas federais se encontravam no quesito adequação da LGPD, constatou que 76% das entidades avaliadas estavam em estágio inicial ou quase de inércia quanto a regulamentação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) editada pela Lei 13.709/2018. Diante dessa constatação, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, enviou questionário a entidades fiscalizadas para avaliar o estágio em que se encontram no tema regulamentação da LGPD.

Portanto, o presente estudo propôs a desenvolver um parecer jurídico sobre o cumprimento da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) pela Câmara Municipal de Apucarana, a partir de questionário enviado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná a entidades fiscalizadas, indicados pelo documento “Auditoria para avaliar a adequação das organizações públicas à LGPD” de julho de 2024. Esse Parecer Jurídico intenta analisar e responder as seguintes questões: I) houve o cumprimento da LGPD pela Câmara Municipal de Apucarana a partir do questionário enviado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná? e II) quais as medidas adotadas por esse ente público para a proteção dos dados pessoais nesse ambiente legislativo?

Como hipóteses às perguntas formuladas, tem-se que a Câmara Municipal de Apucarana implementou medidas de adequação à LGPD. Justifica-se a pesquisa, posto que o tema é atual e de grande relevância jurídica, já que considera os dados pessoais um ativo valioso e almejado a todo momento pelos setores privado e público. A Lei Geral de Proteção de Dados, editada pela Lei 13.709/2018, cujo objetivo principal é a proteção desse direito, controla a privacidade e o uso/tratamento de dados pessoais no Brasil.

Como objetivos específicos busca-se compreender se as medidas de *compliance* adotadas pela Câmara Municipal de Apucarana, como a) contratação de empresa especializada na regulamentação da LGPD, b) capacitação de servidores, c) nomeação da figura do encarregado de dados de acordo com a Resolução nº 18/2024 da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), d) edição de resoluções legislativas, e) promoção do princípio da publicidade tiveram eficácia na implementação da LGPD.

O Parecer Jurídico se dedica ainda, à análise sobre a importância da nomeação do Encarregado de Dados na relação entre os titulares dos dados, o Controlador e o Operador, a abordar a adoção das práticas de governança adotadas pela Câmara Municipal de Apucarana, que tomou uma série de medidas administrativas visando a sua adequação, como a contratação de empresa especializada para a adequação à LGPD e que realizou treinamento com servidores, treinando líderes de setores, criando o fluxograma do tratamento de dados pessoais de cada departamento desse Poder Legislativo, entre outras medidas.

Consta, no Parecer Jurídico, a ementa, o relatório e análise jurídica do parecer e a conclusão com última etapa, enfrentando práticas de *compliance* adotadas por esse Poder Legislativo, como a Política de Segurança da Informação, sua Política de Privacidade, implantação do *data mapping*, diagrama de fluxo de dados e o *data breach*.

Conclui-se, pelo Parecer Jurídico opinativo acerca de toda a análise promovida durante o presente estudo, de modo a opinar se houve ou não adequação da LGPD pela Câmara Municipal de Apucarana, diante de todo o contexto apresentado e das práticas adotadas por esse Poder Legislativo, concluindo-se que sim, houve o cumprimento da LGPD pela Câmara Municipal de Apucarana.

O presente trabalho utiliza-se, a título de metodologia, revisão bibliográfica e documental pertinente ao tema, bem como legislação nacional e internacional no que se refere à proteção de dados pessoais foram utilizadas.

1 PARECER JURÍDICO

Analisa-se o presente Parecer Técnico Jurídico Opinitivo quanto ao tema: Análise do cumprimento da LGPD pela Câmara Municipal de Apucarana: Parecer Técnico a partir do questionário enviado pelo TCE/PR.

1.1 Ementa

I – Direito e Tecnologia. II – Direito Administrativo. III – Proteção de Dados Pessoais. IV – Lei Geral de Proteção de Dados. V – Adequação da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018) pela Administração Pública. VI – Contratações Públicas e a LGPD. VII – Atuação do Encarregado de Dados. VIII – Resolução nº 18/2024 da ANPD. IX – Questionário enviado pelo TCE/Paraná. X – Conclusão.

Diante de um mundo totalmente globalizado, onde o avanço tecnológico traz novidades diariamente, tem-se a todo momento uma sociedade que busca a informação com uma velocidade imediata, com uma tecnologia existente, para que essa informação seja alcançada.

A informação é considerada atualmente um bem valioso a ser explorado pela iniciativa privada e até mesmo pela Administração Pública, pontuando que essa informação e o conhecimento são extremamente desejados por todos. O cuidado necessário com o tratamento de dados pessoais passou a ter outra dimensão no Brasil com a promulgação da LGPD (Lei nº 13.709/2018), já que normatiza o tratamento de dados pessoais, limitando a atuação da sociedade que busca essas informações de forma incessante e às vezes a qualquer custo.

Considerando que a Administração Pública também precisa estar regulamentada perante a LGPD, e, ainda, considerando que os atos da Administração Pública são regidos pelo Princípio da Publicidade (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, artigo 37, § 3º), ou seja, a Administração Pública deve se pautar em divulgar e facilitar ao máximo o acesso às informações de todas as decisões tomadas, do andamento de todos os seus processos e procedimentos e, principalmente, da divulgação e do planejamento do momento de efetuar as compras públicas.

A Administração Pública, no momento do trato dos dados pessoais, necessariamente terá que trazer compatibilidade com o objetivo específico informado ao titular dos dados, devendo guardar total finalidade a ser alcançada, conforme assevera o artigo 23 da LGPD⁴.

Grande detentora de dados pessoais, a Administração Pública precisa estar adequada, já que armazena um número grande de dados pessoais e os trata de forma massificada, sendo fundamental a sua adequação.

1.2 Relatório

⁴ Art. 23 da Lei nº 13.709/2018: “Deverá ser realizado para o atendimento de sua finalidade pública, na persecução do interesse público, com o objetivo de executar as competências legais ou cumprir as atribuições legais do serviço público”.

Trata-se de Parecer Jurídico, cujo objetivo é analisar o cumprimento da LGPD pela Câmara Municipal de Apucarana a partir de questionário enviado pelo TCE/PR.

Diante de um cenário mundial onde o avanço tecnológico traz constantes mudanças, necessário aqui ponderar o cuidado com os dados pessoais, que antes não era objeto de tanta preocupação ou ao menos não se percebia.

O presente Parecer Jurídico busca, diante do cenário levantado, descobrir se a Câmara Municipal de Apucarana, por meio de questionário enviado pelo TCE/PR, cumpriu a adequação a LGPD. Para a resolução da resposta opinativa, é analisado o contexto do estágio avançado da tecnologia a nível mundial e a sua ligação com o Direito Administrativo e com o princípio da publicidade de atos.

Tem o objetivo também de pensar todo o contexto do tratamento de dados pela Câmara Municipal de Apucarana, considerando as medidas adotadas por essa Casa Legislativa visando a sua adequação a LGPD, medidas que vão desde a contratação de empresa especializada para o treinamento aplicado a todos os servidores e a adequação dessa Casa de Leis, até o mapeamento de cada setor no tratamento de dados.

O Parecer Jurídico ainda levará em conta a atuação do encarregado de dados sob a ótica da Resolução nº 18/2024 emitida pela ANPD e a edição de resoluções legislativas pela Câmara Municipal de Apucarana, apontando a sua adequação e a adoção de diversas outras medidas de governança visando à adequação e preservação de dados pessoais. É o relatório.

1.3 Análise jurídica

1. A Administração Pública, no cumprimento de suas obrigações legais, deve exteriorizar os seus atos, já que administra recursos que pertencem à população e, dessa forma, a total publicidade é necessária.

2. Sobre o Princípio da Publicidade, Hely Lopes Meirelles cita que:

a publicidade, como princípio de Administração Pública, abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como também de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado e dele obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais. (2009, p. 97)

3. O Princípio da publicidade dos atos abrange todas as formas de agir do Estado, seja no sentido de dar transparência à atuação dos agentes públicos, seja também para a divulgação de todos os seus atos, dando acesso à população de temas importantes, como o que contratar e quando contratar, trazendo informações sobre leis orçamentárias e a execução e o cumprimento de normas legalmente previstas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal.

4. O objetivo da publicidade dos atos administrativos é dar transparência a todos os atos em andamento e os já encerrados, ademais, ainda há de se ressaltar que, além de tornar públicos, expostos e transparentes, exige-se da Administração Pública o cumprimento de facilitar o acesso a todas as informações, já que não cumpre a finalidade informação, em que o cidadão não consegue entender a mensagem transmitida.

5. Sobre o Princípio da publicidade, Alexandre Guimarães Gavião Pinto nos ensina que:

Convém esclarecer que a Administração Pública tem o dever de dar publicidade, ou seja, de conduzir ao conhecimento de terceiros, o conteúdo e a exata dimensão do ato administrativo, a fim de facilitar o controle dos atos da administração. Isto se explica, pelo fato de que a atividade administrativa deve ser caracterizada pela transparência, de modo que a todos é assegurado o direito à obtenção de informações e certidões, para a defesa de direitos e esclarecimentos de situações de interesse pessoal. O princípio em foco, também diz respeito aos julgamentos realizados por órgãos do Poder Judiciário, admitindo-se que a lei limite, em determinados atos, a presença das próprias partes e de seus advogados, desde que o sigilo seja imprescindível para a defesa da intimidade das partes litigantes, sem prejuízo do direito público à informação, ou, se assim o exigir o interesse público, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública, ou que, o assunto, se divulgado, possa vulnerar a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público. É imperioso assinalar que o princípio da publicidade, retratado nos incisos LX, XIV, XXXIII e LXXII, do artigo 5º da Constituição da República, assegura o direito à informação, não só para assuntos de interesse particular, mas também de interesse coletivo, o que demonstra um fortalecimento do controle popular sobre os atos da Administração Pública. (2008, p. 134)

6. É fundamental facilitar o acesso das informações à população, já que a informação ao alcance de todos incentiva e proporciona efetivamente uma participação de toda a população, seja na realização de uma audiência pública para discutir uma lei orçamentária, seja para discutir mudanças em um plano diretor, seja para a contratação de bens e serviços por meio de procedimentos licitatórios ou até mesmo na nomeação de servidores.

7. A publicidade de todos os atos administrativos nada mais é do que um cumprimento da democracia, já que o cidadão de fato passa a ter acesso a toda e qualquer informação sobre determinado órgão público e, assim, acompanhar os atos praticados por cada entidade. Sobre a participação popular com base na publicidade, Fabrício Motta leciona que:

a ausência de visibilidade torna nulas as possibilidades de *controle popular* e de *participação* do cidadão no exercício das atividades da administração. Destaque-se que a visibilidade necessariamente conferida à administração possibilita o combate à

ineficácia das disposições de garantia legalmente instituídas. O princípio da publicidade administrativa caracteriza-se também como direito fundamental do cidadão, indissociável do princípio democrático, possuindo um *substrato positivo* – o dever estatal de promover amplo e livre acesso à informação como condição necessária ao conhecimento, à participação e ao controle da administração – e outro *negativo* – salvo no que afete à segurança da sociedade e do Estado e o direito à intimidade, as ações administrativas não podem desenvolver-se em segredo. (2018).

8. Evidente a constatação que, para atingir o seu objetivo, toda e qualquer informação e divulgação pelo Poder Público precisa transmitir uma mensagem direta e limpa, sem falar nas entrelinhas, já que só assim irá se cumprir o princípio da publicidade.

9. No que se refere à proteção de dados pessoais, houve, em 2022, a promulgação da EC 115/2022⁵, emenda essa que fixou a competência para legislar e fiscalizar a proteção de dados à União, e o principal, a proteção de dados pessoais foi incluída entre os direitos e as garantias fundamentais.

10. Sobre a proteção de dados pessoais como direito fundamental, Nicolle Bêta de Souza e Fernanda Rosa Acha, citam que:

as intensas, crescentes e rápidas evoluções que sucederam os meios digitais remodelaram os paradigmas das relações sociais, pois esta, por ser viabilizada de forma otimizada, faz com que indivíduos do mundo todo estejam conectados ao ramal virtual de forma simultânea. Sob essa perspectiva, informações dispostas nesses ambientes virtuais culminam em uma vasta rede de dados pessoais. Logo, para compreender mais sucintamente os direitos fundamentais na proteção de dados, faz-se necessário uma explanação concisa do que concerne “dados pessoais”⁶.

11. Após a promulgação da EC 115/2022, juntamente com outras legislações sobre a proteção de dados pessoais, o Brasil entrou para um grupo de países atento à preocupação com o tema, algo que já é debatido e protegido há muito tempo no Continente Europeu⁷.

12. O Brasil também buscou criar legislação sobre a proteção de dados e até com fins e intenções para também selar acordos comerciais, em que Siderly do Carmo Dahle de Almeida e Tânia Aparecida Soares, citam que:

⁵ “As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Art. 1º O *caput* do art. 5º da [Constituição Federal](#) passa a vigorar acrescido do seguinte inciso LXXIX: é assegurado, nos termos da lei, o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais.

Art. 2º O *caput* do art. 21 da [Constituição Federal](#) passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXVI: organizar e fiscalizar a proteção e o tratamento de dados pessoais, nos termos da lei.’ (NR). Art. 3º O *caput* do art. 22 da [Constituição Federal](#) passa a vigorar acrescido do seguinte inciso XXX: proteção e tratamento de dados pessoais.’

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.”

⁶ SOUZA, Nicolle Bêta de; ACHA, Fernanda Rosa. A proteção de dados como direito fundamental: uma análise a partir da Emenda Constitucional nº 115/2022. [Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação](#), v. 8, n. 9, 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/6822/2667>. Acesso em: 21 out. 2024.

⁷ QUEIROZ, Renata Capriolli Zocatelli. Encarregado de proteção de dados pessoais: regulamentação e responsabilidade civil. São Paulo: Quartier Latin, p.13, 2022.

No Brasil, em 14 de agosto de 2018, entrou em vigor a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), Lei nº 13.709, publicada no Diário Oficial da União (DOU) em 15.08.2018. A Lei de Proteção de Dados Pessoais (LPD), buscou no então recente Regulamento Geral de Proteção de Dados (General Data Protection Regulation – GDPR), sigla em inglês da União Europeia, orientações para a elaboração de normas para a proteção dos dados pessoais, de indivíduos, como previsto no art. 1º, parágrafo único, onde “as normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios”.

A União Europeia e o Brasil, no contexto de um cenário de permanente evolução, marcado pela era digital, com o objetivo de regulamentar a utilização e o tratamentos de dados pessoais (de pessoa jurídica de direito privado ou público e/ou de pessoa natural), considerados pelas instituições e empresas como moeda de troca de significativas transações no mercado mundial, estabeleceram parâmetros legais, dadas pelo art. 1º da Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709/2018 – LGPD).⁸

13. Nesse sentido, tem-se os ensinamentos de Rony Vainzof (2020, p. 26), para quem a LGPD é uma resposta aguardada há muito tempo, visando trazer maior segurança jurídica para o meio ambiente digital pátrio, em que se buscou atualizar e consolidar um conjunto de normativas que antes estavam espalhadas por várias normas jurídicas existentes.

14. A LGPD buscou se inspirar na *General Data Protection Regulation* (GDPR), ao garantir um grau de proteção aos dados pessoais, tornando o País mais atraente a novos investimentos e com possibilidades de formar mais alianças comerciais.

15. Portanto, a LGPD procura trazer equilíbrio na busca pelo crescimento econômico e também tecnológico e inovador, com a proteção dos dados pessoais, um direito fundamental reconhecido. Evidente que o artigo 1º deixa claro que o objetivo primordial da LGPD é a plena proteção dos direitos consagrados como fundamentais à liberdade e ao desenvolvimento da personalidade da pessoa natural e da privacidade (Vainzof, 2020, p. 26).

16. Entendendo que a Administração Pública deve, sim, se adequar e cumprir as exigências da LGPD, elemento fundamental no elo de ligação entre os titulares dos dados e aqueles que tratam os dados, controlador o operador é a figura do Encarregado de Dados.

17. É oportuno trazer conceitos basilares sobre o Encarregado de Dados, apresentando os apontamentos sobre a importância de sua figura e a sua importância no que se refere à adequação da LGPD pelo Poder Público.

18. No Brasil, importante salientar que o *Data Protection Officer* (DPO) recebe o nome de Encarregado de Dados, sendo figura prevista na LGPD, conforme estabelece o artigo 5º, inciso VIII (Brasil, Lei nº 13.709/2018).

19. Sobre o Encarregado de Dados, Vainzof (2020, p. 27) ensina que o conceito desse instituto jurídico adveio da GDPR, posto que tal figura poderia ser encontrada desde a Diretiva nº 95/46/CE.

⁸ DAHLE DE ALMEIDA, Siderly do Carmo; SOARES, Tânia Aparecida Soares. Os impactos da Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD no cenário digital. Disponível em <https://www.scielo.br/j/pci/a/tb9czy3W9RtzgbWWxHTXkCc/?lang=pt>. Acesso em 15 Dez. 2024.

20. Naquele momento, mesmo não obrigatório, diversas entidades, ou seja, Estados-membros da União Europeia já haviam nomeado um DPO (Encarregado de Dados), entendendo se tratar de um pilar para gerar a conformidade entre a proteção de dados pessoais e o tratamento de dados, por quem quer que seja.

21. A LGPD, ainda que de forma rasa e singela, busca conceituar a figura do Encarregado de Dados, sendo, para a Lei, aquela pessoa indicada pelo controlador e operador, o qual tem por escopo atuar enquanto canal de comunicação entre os sujeitos, quais sejam, o controlador, os titulares de dados e a ANPD (Brasil, Lei nº 13.709/2018).

22. O Encarregado de Dados pode ser tanto pessoa física quanto pessoa jurídica, não havendo divergência sobre essas duas formas de ser dessa figura tão importante prevista na LGPD.

23. Já a Controladoria-Geral do Estado do Paraná, acerca da conceituação do Encarregado de Dados, preceitua que este é “pessoa indicada pelo controlador e operador para atuar como canal de comunicação entre o controlador, os titulares dos dados e a Autoridade Nacional de Proteção de Dados” (Paraná, 2020, p. 8).

24. Portanto, o Encarregado de Dados, diante dos ensinamentos de Renata Queiroz:

O encarregado é a pessoa indicada pelos agentes de tratamento (controlador e operador) para atuar como um canal de comunicação entre eles, os titulares e a ANPD. Ao utilizar o termo pessoa, o legislador possibilita que a função seja exercida por pessoa natural ou pessoa jurídica. Cumpre ressaltar que muito mais do que nos termos conceituados na lei, “canal de comunicação” entre os agentes de tratamento, o encarregado é peça fundamental nas organizações da busca pela adequação à LGPD. (2022, p. 75)

25. Contudo, em julho de 2024, a ANPD, por meio da Resolução nº 18, aprovou o regulamento sobre a atuação do Encarregado de Dados.

26. No que se refere à indicação do Encarregado de Dados, é necessário que sejam cumpridos alguns requisitos e formalidades, sendo que a Resolução nº 18/2024 da ANPD assim determina:

Da Indicação do Encarregado

Art. 3º A indicação do encarregado deve ser realizada por ato formal do agente de tratamento, do qual constem as formas de atuação e as atividades a serem desempenhadas.

§ 1º Entende-se por ato formal o documento escrito, datado e assinado, que, de maneira clara e inequívoca, demonstre a intenção do agente de tratamento em designar como encarregado uma pessoa natural ou uma pessoa jurídica.

§ 2º O documento referido no caput deverá ser apresentado à ANPD, quando solicitado.

§ 3º Os Agentes de Tratamento de Pequeno Porte dispensados de indicar encarregado devem disponibilizar um canal de comunicação com o titular de dados, nos termos do art. II do Regulamento de aplicação da LGPD para Agentes de Tratamento de Pequeno Porte, aprovado pela Resolução CD/ANPD nº 2, de 27 de janeiro de 2022.

Art. 4º Nas ausências, impedimentos e vacâncias do encarregado, a função será exercida por substituto formalmente designado.

Parágrafo único. As situações referidas no caput não poderão consistir em obstáculos para o exercício dos direitos dos titulares ou para o atendimento às comunicações da ANPD.

Art. 5º As pessoas jurídicas de direito público referidas no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, deverão indicar encarregado quando realizarem operações de tratamento de dados pessoais, recaindo a indicação, preferencialmente, sobre servidores ou empregados públicos detentores de reputação ilibada.

§ 1º A indicação deverá ser publicada em Diário Oficial da União, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, a depender da esfera de atuação do agente de tratamento.

§ 2º Entes despersonalizados da Administração Pública que detenham obrigações típicas de controlador poderão indicar encarregado próprio, considerando o contexto e o volume dos tratamentos de dados pessoais realizados e a necessidade de desconcentração administrativa, observadas as obrigações previstas neste Regulamento.

§ 3º A indicação de encarregado nos termos do § 2º faz presumir sua competência sobre toda a estrutura organizacional subordinada ao órgão, exceto em caso de ressalva expressa no ato de indicação. (Brasil, ANPD, 2024).

27. No que se refere à Administração Pública e ao Encarregado de Dados, esse tem função essencial, já que, como dito, funciona como canal de ligação entre os operadores e controladores de dados pessoais, a Autoridade Nacional de Proteção de Dados e o titular.

28. Com o objetivo de acompanhar a adequação da LGPD pelo Poder Público, especificamente quanto a entidades fiscalizadas, sendo que, o TCE/PR vêm, ao longo do tempo, emitindo recomendações e questionário à órgãos fiscalizados.

29. Destaca-se que, 1 ano após a entrada em vigor da Lei nº 13.709/2018 (LGPD), o TCU, ao levantar questionamentos sobre a adequação do Poder Público perante a LGPD, teve a triste constatação de que 76,7% das organizações públicas federais permaneciam nos graus inexpressivo ou inicial de adequação à LGPD (Brasil, Tribunal de Contas da União, 2022, voto).

30. Essas constatações do TCU estão sobre a relatoria do Ministro Augusto Nardes, sobre os Autos TC nº 039.606/2020-1, Acórdão nº 1.384/2022-TCU-Plenário.

31. Diante disso, considerando que o alto número de grau é insuficiente no que se refere à adequação à LGPD, possivelmente não se restringem as organizações públicas federais. O TCE/PR, preocupado com a situação, passou a integrar junto com outros Tribunais de Contas e fiscalizar a adequação da LGPD.

32. Além das questões envolvendo a fiscalização conjunta de Tribunais de Contas dos Estados, o TCE/PR emitiu questionário que será analisado, com o cumprimento pela Câmara Municipal de Apucarana, visando a sua adequação à LGPD.

1.4 Questionário enviado pelo tribunal de contas do estado do paraná e as respostas conforme análise do caso concreto

a) A organização conduziu iniciativas para identificar, planejar e executar medidas preparatórias com vistas a se adequar à LGPD?

Resposta: Sim, a Câmara Municipal de Apucarana realizou curso e capacitou os servidores visando à adequação à LGPD, sendo que houve treinamento geral sobre a LGPD com todos os servidores desse Poder Legislativo.

Seguidamente, houve reunião com os vários departamentos dessa Casa Legislativa, e, posteriormente, foi realizada reunião com os líderes de cada departamento. Cada líder de departamento passou por treinamento em separado, houve resposta pelos líderes de cada setor de um questionário elaborado pela empresa que efetuou o treinamento, cujo objetivo foi de viabilizar estruturação de mapeamento de dados pessoais coletados e tratamento dado por cada departamento dessa Casa Legislativa.

Houve elaboração pela Câmara Municipal de Apucarana de uma série de medidas legislativas que incluiu a criação de projetos de resolução visando à adequação à LGPD.

Contudo, além da criação dos projetos de resolução e adequação de outras medidas elaboradas por essa Casa de Leis, o mais importante foi que houve uma mudança cultural na forma de funcionamento da Câmara Municipal de Apucarana, mudança que precisou ser seguida desde o presidente da Casa, os demais vereadores, bem como os servidores de todos os setores, principalmente os que fazem o tratamento de dados pessoais.

b) Os operadores realizam tratamento de dados pessoais em seu nome?

Resposta: Sim, os servidores da Câmara Municipal de Apucarana, que realizam o tratamento de dados, ao atuarem em suas funções, realizam o tratamento de dados em seu nome. Entretanto, como já salientado, a Câmara Municipal de Apucarana promoveu uma série de medidas, em que houve a edição de projetos de resolução no âmbito desse Poder Legislativo. O projeto de resolução que, após votado, vira uma resolução e é a matéria legislativa que tem por objeto regulamentar situações do âmbito administrativo de uma Casa Legislativa. Essas resoluções tiveram por objeto regulamentar a LGPD, com procedimentos específicos, sendo que as resoluções tratam do seguinte:

– Resolução nº 7/2023 – Súmula: Dispõe sobre o armazenamento, monitoramento e gravação eletrônica de imagens por meio de circuito fechado nos ambientes desta Casa de Leis e, ainda, a filmagem, gravação e transmissão ao vivo das sessões em plataforma de vídeo online, como específica.

– Resolução nº 8/2023 – Súmula: Dispõe sobre a organização e padronização de procedimentos do serviço de protocolo do Poder Legislativo de Apucarana, e dá outras providências.

– Resolução nº 9/2023 – Súmula: Dispõe sobre a regulamentação da LGPD com relação à publicização dos documentos de origem externa, como específica.

– Resolução nº 10/2023 – Súmula: Dispõe sobre a regulamentação da LGPD no Portal da Transparência, como específica.

c) Se há tratamento de dados que envolva controlador adjunto?

Resposta: Não existem atividades que envolvam controlador adjunto.

d) E adequar os instrumentos contratuais (e.g., contrato, convênio, acordo de cooperação) firmados com os operadores e os controladores conjuntos identificados, de forma a estabelecer suas respectivas responsabilidades e seus papéis com relação à proteção de dados pessoais?

Resposta: Houve a adequação dos contratos administrativos firmados em processos licitatórios, inclusive com anonimização de dados sensíveis de pessoas físicas que são responsáveis pelas assinaturas dos contratos. Conforme já citado anteriormente, a Resolução nº 10 trata de adequação dos contratos e anonimização de dados pessoais, direcionando a nova cultura no tratamento de dados pessoais da Câmara Municipal de Apucarana.

e) Os processos de negócio que realizam tratamento de dados pessoais e os respectivos responsáveis (e.g., pessoas, departamentos, operadores, controladores conjuntos)?

Resposta: Sim, houve o treinamento e a capacitação de servidores como um todo. Como já citado, houve de fato uma mudança cultural na Câmara Municipal de Apucarana visando à adequação da LGPD, e várias medidas foram tomadas visando ao correto tratamento de dados pessoais.

Os responsáveis por tratamento de dados foram treinados, os líderes de cada departamento e os servidores da Casa de forma geral passaram por treinamento visando à adequação da Câmara à LGPD.

Destaca-se que, além das resoluções editais, entre outras ações, foi implementada uma série de medidas, como a implementação de Política de Segurança da Informação, que é o balizador que contém diretrizes que contribuem para o fortalecimento da segurança, a proteção e a confiabilidade das informações e dos dados tratados pela Câmara Municipal de Apucarana, e com o fim especial de prevenir fraudes, garantir a continuidade dos serviços e manter a conformidade regulatória da Casa Legislativa.

Houve também a implementação da Política de Privacidade, que descreve as práticas adotadas pela Câmara Municipal de Apucarana no tratamento de dados pessoais, sendo fundamental para estabelecer as diretrizes relacionadas à proteção de dados. Esse documento traz informações detalhadas sobre quais dados são coletados, como são utilizados e as medidas de segurança adotadas.

A Câmara Municipal implementou, ainda, o *Data Mapping*/ROPA, que faz o registro do tratamento de dados pessoais dos departamentos da Câmara Municipal de Apucarana. Esse documento contém todo o ciclo de vida dos dados pessoais da Casa Legislativa, de forma a enviar quando requisitado por titulares ou autoridades.

Igualmente, foi implementado o Diagrama do Fluxo de Dados, que é uma representação visual do ciclo de vida dos dados pessoais, bem como uma representação visual do *Data Mapping*. Os ciclos foram estruturados de acordo com as devolutivas realizadas com os departamentos da Câmara Municipal de Apucarana. Nele é possível visualizar, de forma mais didática, como ocorre o tratamento de dados desde a coleta.

O *Data Breach* foi igualmente implementado visando à adequação à LGPD e nele contém as diretrizes do que fazer em casos de incidente de segurança, bem como qual a melhor forma de se prevenir e já ter um plano estratégico para quando ele ocorra. A Câmara Municipal de Apucarana possui plano de mitigação/contenção em casos de incidentes envolvendo dados pessoais.

Destaca-se que todas essas ações foram implementadas pela Câmara Municipal de Apucarana e têm por objetivo criar processos para que os servidores que lidam com o tratamento de dados pessoais tenham essa atuação já determinada e que, em caso de ações irregulares, possam também ser identificadas e responsabilizadas em caso de tratamento irregular de dados à medida de sua participação.

f) Os dados pessoais são tratados pela organização?

Resposta: Sim, existe o tratamento de dados pessoais pela organização, tendo sido efetuado treinamento a cada servidor responsável por cada departamento, com indicação de seus planos de ações, bem como mapeamento do ciclo dos dados.

Destaca-se que os dados pessoais são tratados conforme a previsão da Resolução nº 10/2023, que trata da anonimização de dados pessoais, não necessários à transparência e à publicidade, sendo que os dados pessoais que são publicizados devem ser limitados a somente os que atinjam a finalidade de transparência e publicidade do ato administrativo, sendo anonimizados, e do demais dados, como bancários, números de Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) e imagens de documentos pessoais, endereço pessoal e dados que não têm interesse público e que são considerados sem necessidade.

g) Quais são os locais de armazenamento dos dados pessoais tratados pela organização [e.g., servidor de arquivos, nuvem, dispositivo USB, *storage*, fita de *backup*, arquivos físicos (pastas, armários)]?

Resposta: O local de armazenamento de informações em seu maior número está em *nuvem*, sendo que a Câmara Municipal possui arquivo físico, em que armazena informações por prazo de 5 anos e fazendo o descarte posterior, com incineração dos documentos.

Destaca-se que existe um servidor devidamente nomeado e responsável pelo setor de arquivo dessa Casa Legislativa.

h) São avaliados os riscos associados aos processos de tratamento de dados pessoais que foram identificados?

Resposta: São realizadas as avaliações dos riscos pela Câmara de Apucarana no ato do tratamento de cada dado pessoal. Destaca-se, como já mencionado, que houve mudança cultural e proativa na questão do tratamento de dados dessa Casa Legislativa, pontuando que os servidores foram devidamente orientados/treinados e sabem agir a fim de se evitar tratamento equivocado de dados, buscando minimizar as falhas e, ainda, que, em caso de vazamento de dados, já sabem como agir, a fim de se minimizar os impactos causados.

i) A organização instituiu formalmente e mantém atualizada a *Política de Segurança da Informação* (ou instrumento similar)?

Resposta: Sim. A Câmara Municipal elaborou a sua Política de Segurança da Informação, até porque, para se adequar à LGPD, pode-se dizer que a Política de Segurança da Informação é um dos pilares mais importantes.

A Política de Segurança da Informação consiste em elaborar diretrizes que contribuem para o fortalecimento da segurança, proteção e confiabilidade das informações e dos dados tratados pela Câmara Municipal de Apucarana, com o fim especial de prevenir fraudes, garantir a continuidade dos serviços e manter a conformidade regulatória da Casa Legislativa. Nas palavras de Cristiano da Silva Ribeiro, a Segurança da Informação é:

semanticamente a preservação da confidencialidade, integridade, disponibilidade e autenticidade de todas informações e dados indispensáveis para uma organização e/ou indivíduo. Essa preservação passa pelo ambiente físico, tecnológico e gestão de pessoas, tornando assim uma área que estimula o interesse dentro de uma organização que se importa com a qualidade e continuidade dos seus negócios⁹.

Para Abner da Silva Netto e Marco Antônio Pinheiro da Silveira, a Política de Segurança da Informação é definida da seguinte forma:

Podemos definir segurança da informação como a área do conhecimento que visa à proteção da informação das ameaças a sua integridade, disponibilidade e confidencialidade a fim de garantir a continuidade do negócio e minimizar os riscos.

- a confidencialidade da informação é a garantia de que somente pessoas autorizadas terão acesso a ela, protegendo-a de acordo com o grau de sigilo do seu conteúdo;
- a integridade da informação tem como objetivo garantir a exatidão da informação, assegurando que pessoas não autorizadas possam modificá-la, adicioná-la ou removê-la, seja de forma intencional ou acidental;
- a disponibilidade garante que os autorizados a acessarem a informação possam fazê-lo sempre que necessário.

Sêmola (2003) ainda acrescenta a estes três objetivos o de:

- legalidade – garantia de que a informação foi produzida em conformidade com a lei;
- autenticidade – garantia de que num processo de comunicação os remetentes sejam exatamente o que dizem ser e que a mensagem ou informação não foi alterada após o seu envio ou validação¹⁰.

⁹ RIBEIRO, Cristiano da Silva; *SEGURANÇA DA INFORMAÇÃO: O desenvolvimento de uma política de segurança da informação em conformidade com a NORMA ABNT ISO/IEC 27002*. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/computacao/seguranca-da-informacao-desenvolvimento-uma-politica-seguranca-informacao.htm>. Acesso em 23 Dez. 2024.

¹⁰ SILVA NETTO, Abner da; SILVEIRA, Marco Antonio Pinheiro da. *Gestão da Segurança da Informação: fatores que influenciam sua adoção em pequenas e médias empresas*. XXXI Encontro da Anpad, Rio de Janeiro, 22-26 set. 2007. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/33/ADI-B3180.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

A Política de Segurança da Informação da Câmara Municipal de Apucarana pode ser acessada no link <https://www.apucarana.pr.leg.br/politica-de-seguranca-da-informacao>.

j) A organização instituiu formalmente e mantém atualizada a *Política de Classificação da Informação* (ou instrumento similar), sendo que abordou nesse documento questões específicas relacionadas à classificação de dados pessoais, de dados pessoais sensíveis e de dados pessoais de crianças e de adolescentes?

Resposta: Sim, existe a Política de Classificação da Informação. Existe classificação do nível de dados sensíveis, porém a Câmara Municipal de Apucarana não trata dados pessoais sensível de criança e adolescente em suas atividades diárias.

k) A organização instituiu formalmente e mantém atualizada a Política de Proteção de Dados Pessoais (ou instrumento similar)?

Resposta: Sim, instituiu a Política de Proteção de Dados Pessoais e a mantém atualizada. A Câmara Municipal de Apucarana é uma instituição que, diferente da grande maioria de entidades e órgãos públicos, tem grande preocupação quanto à adequação à LGPD. Como citado, a Câmara Municipal já promoveu uma série de curso de capacitação a seus servidores visando a sua adequação à LGPD. Pontuando que houve uma mudança cultural na Câmara Municipal de Apucarana no que se refere à LGPD, sendo que existe entre os gestores dessa Casa Legislativa o interesse em capacitar constantemente os servidores no que se refere a esse tema.

Destaca-se, ainda, que, devido a isso, a Câmara Municipal de Apucarana está constantemente atualizando a sua Política de Proteção de Dados e jamais esquecendo de capacitar todos os seus servidores, em especial aqueles que tratam dados de forma mais constante.

l) A instituição nomeou o encarregado pelo tratamento de dados pessoais (DPO) e publicou essa nomeação em veículo de comunicação oficial (e.g., Diário Oficial da União – DOU), divulgando em seu sítio eletrônico institucional a identidade e as informações de contato (nome, e-mail, telefone) do encarregado pelo tratamento de dados pessoais, em local de fácil acesso aos titulares de dados pessoais?

Resposta: Sim, houve a nomeação do encarregado de dados e a publicação do ato de nomeação do encarregado de dados em sítio eletrônico e em jornal de grande circulação, que é reconhecido como o Diário Oficial do Município. Há a divulgação em sítio eletrônico do nome do encarregado de dados, do e-mail e, também, do telefone para contato, todos visíveis e de fácil acesso, podendo ser encontrados no sítio eletrônico <https://www.apucarana.pr.leg.br>.

Já a nomeação do servidor que é o Encarregado de Dados foi designado através do Ato nº 5/2024, encontrando-se disponível no link <https://sapl.apucarana.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2024/9415/ato-05-24.pdf>, atendendo ao requisito legal de nomeação do Encarregado de Dados. Todas as informações visando ao atendimento às exigências legais do encarregado de dados encontram-se disponíveis no link

<https://www.apucarana.pr.leg.br/politica-de-privacidade> (Apucarana, Política de Segurança da Informação, 2023).

m) Acerca da capacitação dos seus colaboradores em proteção de dados pessoais, há organização?

Resposta: A Câmara Municipal de Apucarana contratou empresa reconhecidamente especializada para treinar o seu corpo de servidores.¹¹ Inicialmente, foi realizado um treinamento geral com todos os servidores desse Poder Legislativo, em seguida houve uma capacitação com os líderes de cada departamento. Os departamentos foram divididos em: Licitações, Jurídico, Tesouraria, Recursos Humanos, Recepção e Protocolo de Documentos, Patrimônio, Tecnologia de Informação, Frota, Anais e Taquigrafia e Contabilidade. A empresa contratada realizou um treinamento com o encarregado de dados, enviou um formulário de perguntas para ser respondido pelos líderes de cada departamento, visando mapear todas as informações e o *modus operandi* de cada setor para elaboração do *Data Mapping*/ROPA. Em seguida, houve a implantação da *Política de Segurança da Informação*, que é o documento que contém diretrizes que contribuem para o fortalecimento da segurança, a proteção e a confiabilidade das informações e dos dados tratados pela Câmara Municipal de Apucarana, e com o fim especial de prevenir fraudes, garantir a continuidade dos serviços e manter a conformidade regulatória da Casa Legislativa.

2. APRESENTAÇÃO E INTRODUÇÃO DA POLÍTICA DE PRIVACIDADE DA CÂMARA MUNICIPAL DE APUCARANA

A Câmara Municipal é um órgão fundamental para a representação e o funcionamento democrático do Município de Apucarana/PR. Dessa forma, como parte de nossos valores e compromisso com a transparência e a responsabilidade, reconhece a importância da proteção dos dados pessoais dos cidadãos que interagem com ela.

A Câmara Municipal está ciente da crescente importância da privacidade e da segurança dos dados pessoais; portanto, por meio dessa política, busca esclarecer como os dados são tratados, quais dados são coletados, como são utilizados, o compartilhamento de tais dados e quais são os seus direitos em relação a esses dados. O seu compromisso é agir de acordo com a legislação vigente em relação à proteção de dados pessoais, especialmente a LGPD.

Destaca-se que o seu *site* foi criado com o objetivo de ser um canal de comunicação institucional, visando proporcionar à população uma gestão transparente e assegurar o acesso seguro,

¹¹ APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Portal da Transparência, 2023. Contratação de empresa para capacitação na Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: <https://camaraapucarana.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>. Acesso em: 10 out. 2024.

confiável e protegido às informações. Por tal motivação, o *site* promove a interação entre os diferentes setores da Administração Pública, por meio da divulgação acessível pela Internet de informações de interesse público.

2.1 *Data Mapping*/ropa

É o documento que contém o registro do tratamento de dados pessoais dos departamentos da Câmara Municipal de Apucarana. Esse documento contém todo o ciclo de vida dos dados pessoais da Casa Legislativa, de forma a enviar, quando requisitados por titulares ou autoridades.

2.2 Diagrama do fluxo de dados

O diagrama de fluxo de dados é, segundo Ana Sophia:

uma arquitetura orientada a dados para representar o fluxo de dados de um sistema. Você pode ver uma visualização de onde os dados vêm e para onde vão. O diagrama de fluxo de dados é composto de processo de dados, estado (estado de início, estado de parada), armazenamento de dados, entidade externa e fluxo.¹²

Sendo que, nos diagramas que representam os departamentos da Câmara Municipal de Apucarana, cada diagrama é uma representação visual do ciclo de vida dos dados pessoais, bem como uma representação visual do *Data Mapping*. Os ciclos foram estruturados de acordo com as devolutivas realizadas pelos departamentos da Câmara Municipal de Apucarana. Nele é possível visualizar, de forma mais didática, como ocorre o tratamento de dados desde a coleta.

2.3 *Data Breach*

O *Data Breach*, traduzindo, significa que houve a quebra de informação, e ocorre quando existe a violação de dados pessoais, ou seja, diante de um incidente de segurança.

A Câmara Municipal criou um plano de ação em caso de violação desses dados com orientação da empresa que realizou a capacitação dos servidores, onde foi formalizado plano de ação que contém as diretrizes do que fazer em casos de incidente de segurança, bem como qual a melhor forma de se prevenir e já ter um plano estratégico para quando ele ocorra. Ainda, a Câmara Municipal de Apucarana possui plano de mitigação/contenção em casos de incidentes envolvendo dados pessoais; portanto, isso comprova que a Câmara Municipal de Apucarana teve mudança cultural e passou a tomar medidas visando a sua adequação à LGPD.

O Plano de Ação da Câmara Municipal de Apucarana, em caso de procedimento para violação de dados pessoais e incidentes de segurança, aborda temas como ações e práticas preventivas, mapeamento de dados e processos; aborda pontos como o estabelecimento de valores e

¹² SOPHIA, Ana. Diagrama de Fluxo de Dados para Sistema de Processamento de Pedidos, 5 dez. 2024. Disponível em: https://www.edrawsoft.com/pt/dfd-order-processing.html?srsltid=AfmBOoqlCckM3vLWZQFDNUWQBTRo3O_84MpNug4us4nE3zfdgdLWj37A cesso em: 27 dez. 2024.

conscientização dos servidores que tratam os dados; aborda pontos como a busca pela responsabilização no âmbito do Poder Legislativo; e busca descobrir se os dados vazados são pessoais ou não e qual o nível de informação vazada. E, no caso, após o incidente, qual a forma de se recuperar os dados, como elaborar a contenção desses dados vazados, qual a dimensão do ataque, quem serão as pessoas notificadas, quais servidores ou agentes políticos de dentro da Câmara Municipal de Apucarana podem ser comunicados sobre o incidente, trazendo abordagens de como o relatório de registro do incidente deve trazer a data do incidente, o tipo do incidente, a relação de evidências coletadas, a solução que deve ser adotada, as medidas preventivas, além de outros aspectos.

CONCLUSÃO

I – Considerando toda a análise feita no que se refere à obrigatoriedade da Câmara Municipal de Apucarana, em dar publicidade de todos os seus atos, sendo regida pelo princípio da publicidade (CRFB/1988, artigo 37, § 3º), ou seja, a Administração Pública deve se pautar em divulgar e facilitar ao máximo o acesso às informações de todas as decisões tomadas, e, ainda, visando dar transparência da atuação dos agentes públicos.

II – Analisando, ainda, a LGPD (Lei 13.709/2018) que aplica às operações de tratamento realizadas tanto por pessoa física quanto por pessoa jurídica, seja de direito privado ou público.

III – A promulgação da EC 115/2022, que equiparou a proteção de dados pessoais legitimamente e passou a figurar no rol dos direitos fundamentais da CRFB/1988, precisamente no artigo 5º, inciso LXXIX.

IV – Diante da necessidade de adequação da Administração Pública no que se refere à observância das normas contidas na LGPD, sendo a Câmara Municipal de Apucarana entidade que também deve seguir as normas previstas na referida lei.

V – Considerando, ainda, o questionário e as recomendações do TCE/PR para o cumprimento e a adequação dos órgãos públicos após a realização de pesquisa, em que foi constatada a inércia das entidades públicas no que se refere à implementação da LGPD.

XIX – Considerando a pergunta objeto do estudo de caso, em que a problemática consiste em analisar o cumprimento da LGPD pela Câmara Municipal de Apucarana por meio de Parecer Técnico a partir dos questionários exigidos pelo TCE/PR.

Esse Parecer, ao fazer todas essas análises e constatações, analisando, ainda, as providências tomadas por essa Casa Legislativa no que se refere a treinamentos e capacitação de seus servidores, nomeação de encarregado de dados, edição de projetos de resolução que visam regulamentar a LGPD, criação de políticas de segurança, políticas de privacidade, *Data Mapping*/ROPA, fluxo de dados e *Data Breach*, opina-se no sentido de que a Câmara Municipal de Apucarana não faz parte do rol de entidades

públicas inertes quanto à adequação à LGPD e que houve, sim, a adequação da LGPD pela Câmara Municipal de Apucarana com base nos questionário e nas recomendações do TCE/PR.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Política de Privacidade, 18 jul. 2023. Disponível em: <https://www.apucarana.pr.leg.br/politica-de-privacidade>. Acesso em: 26 out. 2024.

APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Política de Segurança da Informação, 14 dez. 2023. Disponível em: <https://www.apucarana.pr.leg.br/politica-de-seguranca-da-informacao>. Acesso em: 10 out. 2024.

APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Resolução nº 8, de 11 de dezembro de 2023. Disponível em: https://sapl.apucarana.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/9379/resolucao_no_08_23.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Resolução nº 9, de 11 de dezembro de 2023. Disponível em: https://sapl.apucarana.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/9380/resolucao_no_09_23.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Resolução nº 10, de 11 de dezembro de 2023. Disponível em: https://sapl.apucarana.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2023/9381/resolucao_no_10_23.pdf. Acesso em: 10 out. 2024.

APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Portal da Transparência, 2023. Contratação de empresa para capacitação na Lei Geral de Proteção de Dados. Disponível em: <https://camaraapucarana.atende.net/transparencia/item/licitacoes-gerais>. Acesso em: 10 out. 2024.

APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Ato nº 5, de 17 de janeiro de 2024. Disponível em: https://sapl.apucarana.pr.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2024/9415/ato_05_24.pdf. Acesso em: 11 dez. 2024.

APUCARANA. Câmara Municipal de Apucarana. Câmara de Apucarana investe para assegurar proteção de dados das pessoas, 13 abr. 2023. Disponível em: <https://www.apucarana.pr.leg.br/institucional/noticias/camara-de-apucarana-investe-para-assegurar-protecao-de-dados-das-pessoas>. Acesso em: 16 dez. 2024.

BRASIL. Resolução CD/ANPD nº 18, de 16 de julho de 2024. ANPD. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cd/anpd-n-18-de-16-julho-de-2024-572632074>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 115, de 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc115.html. Acesso em: 12 out. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 7 out. 2024.

DAHLE DE ALMEIDA, Siderly do Carmo; SOARES, Tânia Aparecida. Os impactos da Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD no cenário digital. *Perspect. Ciênc. Inf.*, 27 (3), jul./sep. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/pci/a/tb9czy3W9RtzbWWxHTXkCc/#>. Acesso em: 21 out. 2024.

DRUMOND, Thomaz Carneiro. LGPD e a Administração Pública: alguns desafios, 2022. Disponível em: <https://www.conferencebr.com/conteudo/arquivo/1-1661557785.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOTTA, Fabrício. Publicidade e transparência são conceitos complementares, *Conjur*, 1º fev. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-fev-01/interesse-publico-publicidade-transparencia-sao-conceitos-complementares>. Acesso em: 20 out. 2024.

PARANÁ. Cartilha Encarregado pelo Tratamento de Dados Pessoais. Controladoria Geral do Estado do Paraná, 2020. Disponível em: https://www.cge.pr.gov.br/sites/default/arquivos_restritos/files/documento/2021-06/manual_encarregado_de_dados.pdf. Acesso em: 13 out. 2024.

QUEIROZ, Renata Capriolli Zocatelli. Encarregado de proteção de dados pessoais: regulamentação e responsabilidade civil. São Paulo: Quartier Latin, 2022.

RIBEIRO, Cristiano da Silva. Segurança da informação: o desenvolvimento de uma Política de Segurança da Informação em conformidade com a Norma ABNT ISO/IEC 27002. 2016. 35 páginas. Trabalho de Conclusão de Curso de Sistema de Informação – Faculdades Integradas de Rondonópolis (FAIR). Rondonópolis, 2016. Disponível em: <https://monografias.brasilecola.uol.com.br/computacao/seguranca-da-informacao-desenvolvimento-uma-politica-seguranca-informacao.html>. Acesso em: 29 nov. 2024.

SILVA NETTO, Abner da; SILVEIRA, Marco Antonio Pinheiro da. Gestão da Segurança da Informação: fatores que influenciam sua adoção em pequenas e médias empresas. XXXI Encontro da Anpad, Rio de Janeiro, 22-26 set. 2007. Disponível em: https://arquivo.anpad.org.br/diversos/down_zips/33/ADI-B3180.pdf. Acesso em: 13 dez. 2024.

SOPHIA, Ana. Diagrama de Fluxo de Dados para Sistema de Processamento de Pedidos, 5 dez. 2024. Disponível em: https://www.edrawsoft.com/pt/dfd-order-processing.html?srsltid=AfmBOoqICckM3vLWZQFDNUWQBTRo3O_84MpNug4us4nE3zfdgdLWj379. Acesso em: 27 dez. 2024.

SOUZA, Nicolle Bêta de; ACHA, Fernanda Rosa. A proteção de dados como direito fundamental: uma análise a partir da Emenda Constitucional nº 115/2022. Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, v. 8, n. 9, 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/6822/2667>. Acesso em: 21 out. 2024.

VAINZOF, Rony. Conceito, perfil, papéis e responsabilidades do encarregado. In: BLUM, Renato Ôpice; VAINZOF, Rony; MORAES, Henrique Fabretti (coord.). Data Protection Officer: teoria e prática de acordo com a LGPD e o GDPR. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020. E-book.

TRIBUTACIÓN DE LOS DIVIDENDOS PERCIBIDOS POR LAS PERSONAS FÍSICAS EN ESPAÑA³⁷

Tributação dos dividendos percebidos por pessoas físicas na Espanha

Valterlei da Costa³⁸⁻³⁹

RESUMEN: El presente artículo analiza el régimen de tributación de los dividendos percibidos por las personas físicas en España. El enfoque principal es la doble imposición, tomando como punto de partida sus mecanismos de corrección, así como los cambios a lo largo del tiempo que ha experimentado la legislación española. En la secuencia, se expone la configuración actual del impuesto sobre la renta persona física y la tributación de las actividades económicas para, al final, concluir que se priorizan la recaudación y la simplicidad en la determinación del tributo en cuestión, pero sin atentarse a los efectos colaterales que una elevada carga tributaria provoca.

PALABRAS CLAVE: España; Impuesto sobre la renta; Persona física; Dividendos; Doble imposición.

RESUMO: O presente artigo analisa o regime de tributação dos dividendos percebidos por pessoas físicas na Espanha. O enfoque principal é a dupla tributação, tomando como ponto de partida seus mecanismos de correção, bem como as mudanças que a legislação espanhola tem experimentado ao longo do tempo. Em seguida, analisa a configuração atual do imposto sobre a renda da pessoa física e a da tributação das atividades econômicas para, ao final, concluir que se privilegia a arrecadação e a simplicidade na determinação do tributo em questão, mas sem atentar-se aos efeitos colaterais provocados pela elevada carga tributária.

PALAVRAS-CHAVE: Espanha; Imposto sobre a renda; Pessoa física; Dividendos; Dupla tributação.

SUMARIO: 1 Introducción. 2 Doble imposición. 3 Mecanismos de corrección. 4 Impuesto sobre la renta de las personas físicas. 5 Tributación de las actividades económicas y profesionales. 6 Conclusión. Bibliografía.

I INTRODUCCIÓN

La tributación de los dividendos es una cuestión apremiante, pues los valores distribuidos ya pueden haber sufrido, previamente, una imposición. En virtud de ello, los sistemas tributarios establecen reglas que van desde la no integración —supuesto que es designado, comúnmente, de doble imposición— hasta la tributación en uno solo de los polos de

³⁷ Recebido em 15/08/2025 e aprovado em 19/09/2025.

³⁸ Doutor e Mestre em Direito do Estado, além de Bacharel em Direito pela UFPR. Doutorando em Direito Econômico, Financeiro e Tributário pela USP. Realizou intercâmbio doutoral na *Universidad Autónoma de Madrid*, por meio da CAPES, e período de investigação na *Universidad de Sevilla*. Foi Técnico de Finanças e Controle, lotado na Procuradoria da Fazenda Nacional. Atualmente é membro-relator da Comissão de Direito Tributário e professor de cursos de pós-graduação *lato sensu* em direito. Sócio do Costa & Costa Advocacia em Curitiba/PR.

³⁹ Agradeço aos professores Diego MARÍN-BARNUEVO FABO e Florián GARCÍA BERRO.

la relación jurídica, ya sea en quien paga o en quien recibe los dividendos, también existiendo posiciones intermedias.

Como el tema es demasiado amplio, en este artículo promoveremos dos recortes. En primer lugar, dirigiremos nuestra investigación al sistema tributario de España. En segundo, la pesquisa se centrará, exclusivamente, en la distribución de dividendos para las personas físicas o naturales, sin considerar los casos en que la percepción ocurre por la persona jurídica.

Específicamente, la investigación del sistema tributario español será hecha desde una perspectiva diacrónica, es decir, considerando sus cambios a lo largo del tiempo, puesto que ha experimentado alteraciones. Tal enfoque nos permitirá comprender con mayor precisión cómo pueden emplearse los mecanismos de corrección para evitar la doble imposición, así como sus efectos cuando tales ajustes no ocurran.

Además, al considerar la interacción entre el impuesto sobre sociedades y el impuesto sobre la renta de las personas físicas, se pretende ofrecer una visión de cómo los mecanismos de corrección de la doble imposición influyen en las decisiones económicas y en la configuración del sistema tributario actual. En ese sentido, el análisis no solo busca identificar las transformaciones normativas que han moldeado el tratamiento fiscal de los dividendos en España, sino también evaluar tales cambios sobre las conductas de los contribuyentes.

2 DOBLE IMPOSICIÓN

La expresión “doble imposición” puede ser causa de muchas equivocaciones en los estudios jurídicos, una vez que es empleada en muchas situaciones distintas. Sin embargo, para este artículo podemos considerarla como “[...] un fenómeno que se produce como consecuencia de que sobre una misma manifestación de riqueza incidan diversos impuestos en un mismo período impositivo o ante un mismo evento”⁴⁰. Además, cabe señalar que, en caso de una tributación por más de dos impuestos, también se utiliza el término “plurimposición”.

Ese amplio campo que cubre termina por manifestarse en su clasificación, que son de varias órdenes, siendo, incluso, una de las más comunes distinguirla como de sentido jurídico y de sentido económico, a pesar de poderse objetar que la doble imposición económica también es jurídica, en la medida en que es ocasionada por una causa normativa, cual sea, las leyes tributarias.

Sea como fuere, el ejemplo máximo, en el supuesto de la jurídica, es la doble imposición debido al ámbito territorial. En efecto, un mismo hecho imponible puede ser imputado a más de un territorio. En consecuencia, tenemos una doble imposición que puede ser interna (doméstica) o internacional: “[...] mientras que la primera aflora en el seno de una única

⁴⁰ Carlos María LÓPEZ ESPADAFOR, **La doble imposición**, p. 23.

jurisdicción, que ejerce de forma repetida su potestad tributaria sobre una misma renta, la segunda es el resultado de la yuxtaposición de las potestades tributarias de más de un Estado”⁴¹.

Y un punto para destacar cuanto a la doble imposición territorial internacional es que la Unión Europea trabaja en un proyecto cuyo objetivo es crear un entorno más favorable a las empresas, denominado “Negocios en Europa: marco para la tributación de la renta” (*Business in Europe: Framework for Income Taxation – BEFIT*), que será un reglamento único para el impuesto sobre sociedades, “[...] basado en las características clave de una base imponible común y la distribución de beneficios entre los Estados miembros sobre la base de una fórmula”⁴².

Ya en el segundo caso, el de la doble imposición económica, una ilustración muy empleada es la hipótesis en una persona física que recibe dividendos, que también puede ser clasificada como interna o internacional. “La doble imposición interna de los dividendos tiene su origen al interponerse una persona jurídica entre la fuente de renta y su titular último, en este caso el socio, cuando ambos son residentes en el mismo país”⁴³. Solo que, técnicamente, como las personas sujetas a la imposición son distintas, entonces no se trata, en rigor, de una doble tributación, pues una cosa es la obligación de pagar tributo, por una persona jurídica, debido a ganancias, y otra es la obligación de una persona natural de contribuir al erario por la percepción de dividendos.

Sin embargo, no significa que tal situación no produzca efectos perjudiciales, especialmente desestimando la libre iniciativa o la inversión de capitales en empresas por personas naturales, la cual puede optar, v.g., por la financiación mediante préstamos. Así, “[...] el legislador debe tomar en cuenta este fenómeno, bien sea para disponer su mantenimiento en los propios términos o para arbitrar medidas enderezadas a paliarlo o evitarlo en su integridad”⁴⁴. Veamos, entonces, los mecanismos de corrección de que se dispone.

3 MECANISMOS DE CORRECCIÓN

Partiendo del principio de que la doble imposición no es deseada, entonces la legislación adopta mecanismos para corregirla. Especialmente en el caso de los dividendos, la doble imposición económica se hace evidente, una vez que, antes de la distribución, las ganancias son tributadas y, posteriormente a la distribución, vuelven a serlo en la figura del perceptor. Por ello, se suelen introducir reglas de corrección, siendo “[...]a técnica más sencilla

⁴¹ Diego ARRIBAS PLAZA, **La exención de dividendos y plusvalías**, p. 30.

⁴² Ignacio Cruz PADIAL, **Impuesto sobre sociedades**, p. 62.

⁴³ Pilar Pascual DE PABLO, Lourdes Serna BLANCO y Amaia Urkiola FERNÁNDEZ, La evolución legal de la deducción por doble imposición interna de dividendos y del régimen de transparencia fiscal en la normativa del IRPF desde su introducción en la Ley 44/1978 hasta la Ley 46/2002, **Crónica tributaria**, n. 112/2004, p. 68.

⁴⁴ José Ramon RUIZ GARCÍA, **La deducción por dividendos en el sistema tributario español**, p. 39.

para conseguir que los dividendos resulten exentos del IS [Impuesto sobre Sociedades] consiste en excluirlos de la base imponible, pero no es la única”⁴⁵.

No obstante, existen otras formas de alejar la “no integración” o “sistema clásico”, las cuales pueden conducir, incluso, a la “integración plena”, es decir, a la transparencia fiscal. Entre ambos extremos, en nivel intermediario, puede haber una integración parcial, ya sea en el ámbito societario o, además, en la esfera del accionista. Dicho eso, analicemos cómo han evolucionado esas soluciones en la historia reciente de España.

Con la Ley 8/1991, era posible a la persona física que hubiera percibido dividendos deducir, de la cuota a pagar, un 10 % del valor de esos dividendos. En otras palabras, el método de corrección parcial empleado era la deducción en cuota, pero, como la deducción era la misma para todos los sujetos, la integración resultaba menor para aquellos perceptores con tipo marginal más bajo.

Tal régimen sufrió cambios con las Leyes 41/1994 y 42/1994 que introducirán el método de imputación. Sucintamente, tal método consistía en que los sujetos pasivos deducían de la cuota íntegra una cantidad estimada que, previamente, había sido incluida en su base imponible. La regla general establecía que base imponible sería el valor del dividendo percibido acrecido de un 40 %, para, a continuación, aplicarse el tipo marginal, encontrar la cuota íntegra y, entonces, restar el valor inicialmente imputado. El resultado de ese proceso termina siendo de casi integración, independientemente del tipo marginal a que estuviste sujeto los contribuyentes. Por esa razón, Florián GARCÍA BERRO lo considera un método virtuoso, aunque complejo, pues “[...] se producía una integración entre ambas figuras impositivas (IRPF e IS), con el fin de lograr en conjunto que la tributación total de cada socio resultase ser, una vez aplicados ambos gravámenes, la correspondiente al beneficio bruto social que le fuese imputable, de acuerdo con su tipo marginal en el IRPF”⁴⁶.

Con la Ley 35/2006, Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el modo de minorar la doble imposición fue simplificado mediante la introducción de una exención para los primeros 1.500 € de rendimientos del capital mobiliario obtenidos en forma de dividendos, con el excedente siendo tributado como renta del ahorro, con escala de gravamen. Así, se estableció un importe fijo que reducía la base imponible del IRPF, con la consecuencia de que para los dividendos que “[...] no superan la exención que se les aplica el resultado es solo tributar en el impuesto de sociedades”⁴⁷.

Un nuevo cambio se produce con la aprobación de la Ley 26/2014, en que la exención para los dividendos distribuidos hasta 1.500 € se quedó revocada. Es decir, si implementó la no

⁴⁵ María Eugenia SIMÓN YARZA, **La exención de dividendos y plusvalías para corregir la doble imposición en el impuesto sobre sociedades**, p. 171 (aclaremos entre corchetes).

⁴⁶ Impuesto sobre la renta de las personas físicas, *in Evaluación del sistema tributario vigente*, p. 67.

⁴⁷ Ángela Aznar PUEYO, **Análisis de la doble imposición de los dividendos en España desde 1990 hasta la actualidad**, p. 23

integración con la alteración legislativa en cuestión, siendo que “[...] los accionistas han de tributar por cada euro cobrado en dividendos a partir de 2015”⁴⁸. En ese caso, la crítica doctrinaria fue en el sentido de que “[...] eliminar sin más la exención vigente sin sustituirla por un sistema alternativo para atenuar la doble imposición [...] supone aceptar que ésta se produzca con todo su rigor y en todos los casos”⁴⁹.

Dicho eso, es posible hacer un resumen histórico del tratamiento fiscal de los dividendos en España: de 1990 hasta 1994, el sistema tributario para los dividendos recibidos por personas físicas fue de deducción de cuotas; de 1995 hasta 2006, de imputación; de 2007 hasta 2014, de doble imposición con exención; de 2015 hasta hoy, de doble imposición sin exención.

En el siguiente apartado, analizaremos, en líneas generales, la estructura actual del impuesto sobre la renta en España.

4 IMPUESTO SOBRE LA RENTA DE LAS PERSONAS FÍSICAS

Para las personas naturales, la renta obtenida puede clasificarse como general o de ahorro, lo que significa que el impuesto sobre la renta de las personas físicas es dual, con cuotas distintas, cuya finalidad es gravar en mayor medida las rentas generales. Forman parte de la general los rendimientos, comprendiendo las imputaciones, y las ganancias y pérdidas que no tengan origen en la transmisión de bienes y derechos. Por su parte, integran la renta del ahorro los rendimientos del capital mobiliario, así como las ganancias y pérdidas derivadas de la transmisión de bienes y derechos.

Especialmente con respecto al rendimiento de capital mobiliario, ante la dificultad de conceptualarlo, no es inusual que sea presentado con una delimitación negativa, como siendo los resultantes de capitales que no formen parte de la actividad económica de sus titulares. Sin embargo, más allá del ámbito teórico, es posible identificarlo por medio del artículo 25 LIRPF (Ley 35/2006), el cual distingue cuatro grupos de rendimientos mobiliarios: rendimientos por participación en fondos propios de entidades; rendimientos por la cesión a terceros de capitales propios; rendimientos procedentes de operaciones de capitalización, de contratos de seguro de vida o invalidez y de rentas derivadas de la imposición de capitales; otros rendimientos del capital mobiliario.

Particularmente en cuanto a los rendimientos obtenidos por la participación en los fondos propios de cualquier tipo de entidad, quedan incluidos dentro de esa categoría, como su elemento principal, los dividendos, los cuales son “[...] un derecho económico atribuido a los

⁴⁸ Juan Calvo VÉRGEZ, La nueva fiscalidad de los dividendos tras la reforma del IRPF, **Actualidad Jurídica Aranzadi**, n. 905, p. 1.

⁴⁹ Florián GARCÍA BERRO, Los anteproyectos para la Reforma Tributaria. Más sombras que luces, **Revista española de derecho financiero**, n. 163, p. 24.

propietarios de una entidad que representa la parte de los beneficios obtenidos por la entidad que destina a remunerar por tal condición a sus propietarios”⁵⁰. Y la configuración como renta mobiliaria, una vez atendido a los criterios, aunque el valor distribuido, debido a la condición del accionista o partícipe, no ostente tal denominación. En efecto,

A esta misma categoría pertenecen los rendimientos procedentes de cualquier clase de activos que, sin conferir a sus titulares la condición de socio o partícipe de la entidad, les faculten para participar de cualquier forma en sus beneficios, siempre que su causa sea [...] distinta de la remuneración del trabajo personal⁵¹.

Identificado que los dividendos configuran rentas de ahorro para las personas naturales, entonces, después de apurada la base liquidable del ahorro, corresponde determinar la cuota aplicable para calcular la cuantía debida. En ese sentido, el régimen español es progresivo, estableciendo que hasta 6.000 €, el tipo es del 19 %, entre 6.000 € y 50.000 € es del 21 %, entre 50.000 € y 200.000 € es del 23 %, entre 200.000 € y 300.000 € es del 27 % y más de 300.000 € es del 30 %, de acuerdo con el artículo 66 de la Ley 35/2006, con la redacción que le fue dada por la Ley 7/2024.

Así, en líneas generales, los dividendos percibidos por personas físicas en España forman parte de las rentas del ahorro, que se tributan por separado de las rentas generales y se gravan con un tipo impositivo entre 19 % y 30 %.

5 TRIBUTACIÓN DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y PROFESIONALES

En España, la legislación tributaria ha evolucionado hasta no más mitigar la doble imposición que existe entre la sociedad y sus socios en caso de distribución de dividendos sobre una misma base económica. Los efectos de tal medida son varios, pero destaquemos dos en este apartado.

El primer de ellos es que, de un punto de vista tributario, una persona natural no encuentra incentivo para constituir una sociedad, ya que resulta más ventajoso ser tributado únicamente por el impuesto sobre la renta, que contempla las actividades económicas y profesionales, evitando, así, el impuesto sobre sociedades, lo cual se aplica, indistintamente, a las sociedades mercantiles y profesionales.

Ahora bien, históricamente, ni siempre las actividades económicas y las profesionales se han quedado bajo la tributación del impuesto sobre la renta, recibiendo un tratamiento distinto, muchas veces con riesgo de superposición. Y toda la cuestión aún hoy sigue girando en torno a dos aspectos: por un lado, hay el trabajo que ocurre por cuenta propia, por lo cual se

⁵⁰ Juan Arrieta MARTÍNEZ DE PISÓN, Rendimiento de capital mobiliario, in **Sistema tributario español**, p. 72.

⁵¹ Florián GARCÍA BERRO, **El impuesto sobre la renta de las personas físicas**, p. 171-172.

asume los riesgos y se percibe sus frutos de la iniciativa; por otro, hay una ordenación de medios materiales, bien como personales para ejercer la actividad en cuestión.

De manera general, parece correcto afirmar que, en la actividad económica, se produce “[...] la generación de las rentas a partir de la titularidad de bienes o derechos afectos al ejercicio empresarial, profesional o artístico y que en ocasiones aparece combinada con el propio trabajo personal del contribuyente o de terceros por aquél empleados”⁵². Es decir, no se trata simplemente de una remuneración por el trabajo, sino el resultado corriente de una actividad con fines de lucro, con todas las cargas que ello implica, siendo incierto, por su vez, los beneficios y ganancias.

Sobre esa base, la legislación se firmó en el sentido de que los rendimientos percibidos por el ejercicio de una actividad económica, que puede ser empresarial, profesional o artística, cuya ordenación de los medios de producción y de los recursos humanos sea hecha por cuenta y riesgo del sujeto pasivo, debe ser tributada por el impuesto sobre la renta y no por el impuesto sobre sociedades.

El efecto práctico de esa regulación es que se elide ser tributado, primeramente, por un impuesto para, a continuación, en el momento de la distribución de los dividendos, ser por otro. Y, desde un punto de vista tributario, eso significa un incentivo para no constituir una sociedad. Punto compartido por Antonio DURÁN-SINDREU BUXADÉ al discurrir sobre las actividades profesionales, aseverando que el marco legislativo “[...] desincentiva, o puede hacerlo, el acceso a la condición de socio de profesionales ya que, en muchos casos, empeora el tratamiento fiscal de las rentas pactadas y puede no compensar su nueva condición como socio”⁵³.

El segundo efecto es que las personas naturales pueden constituir sociedades con el único propósito de no ser tributadas por el impuesto sobre la renta, cuyas cueta son más elevadas, sujetándose en su lugar al impuesto sobre sociedades, que tributa a tipo fijo del 25 % sobre la base imponible. En esos casos, para que se tenga beneficios, no se hace la distribución de dividendos para evitar que haga una nueva tributación. Situación que, muchas veces, es considerada fraudulenta por la administración tributaria.

Inicialmente, en los términos de la Ley 43/1995, rigió un régimen de transparencia fiscal, según el cual las ganancias de la sociedad cuyos ingresos procediesen en su mayoría de actividades artísticas o deportivas deberían ser imputados directamente a la persona física. En esos casos, la empresa no se quedaba bajo la tributación por el impuesto sobre sociedades por la parte de la base imponible imputada a los socios residentes en territorio español, aunque debía determinar su base imponible conforme al dicho impuesto⁵⁴.

⁵² Carlos Bilbao CONTRERAS, **Delimitación normativa del concepto de renta gravable en el impuesto sobre la renta de las personas físicas**, p. 396.

⁵³ **Fiscalidad de la retribución de administradores y socios profesionales**, p.160-161.

⁵⁴ Francisco MAGRANER MORENO, **Tributación de los artistas y deportistas**, p. 113.

Posteriormente, con la Ley 46/2002, tal régimen terminó derogado, con esas sociedades pasando a someterse al impuesto sobre sociedades. A partir de entonces, muchos artistas y deportistas han utilizado de tal forma de tributación para constituir empresas cuya actividad principal es ejecutada por ellos mismos. Además, cabe registrar que la doctrina destaca un contraste entre la forma de actuar de las dos categorías:

A diferencia de lo que ha sucedido con los artistas, que han utilizado dichas sociedades fundamentalmente para, a través de ellas, facturar por los servicios prestados, eludiendo así la progresividad del IRPF, la mayor parte de los casos que han afectado a los deportistas, principalmente futbolistas, presentan una particularidad: la utilización de dichas sociedades, controladas por ellos o sus familiares, y, frecuentemente, domiciliadas en un paraíso fiscal o territorio de baja o nula tributación, con la finalidad no de disminuir la tributación, sino de ocultar a la Hacienda Pública española los ingresos obtenidos por la explotación de sus derechos de imagen, que se cedían a las mismas, normalmente, por un precio simbólico o inexistente⁵⁵.

Y una forma de mitigar los efectos de la doble imposición para ciertas profesiones surgió con el Real Decreto 687/2005, que creó un régimen especial para los trabajadores desplazados a territorio español con un tipo fijo del 24 % sobre una base de hasta 600.000 € y, sobre el excedente, del 47 %. Tal ley se hizo conocida como “Ley Beckham” por haber sido el futbolista David BECKHAM uno de los primeros en beneficiarse de ella. No obstante, dado que son pocas las situaciones contempladas por ese régimen, la doble imposición se mantuvo como regla para la mayoría de las sociedades y sus socios.

En resumen, como la diferencia es grande entre la tributación como persona física y como jurídica, los contribuyentes pueden, tras ponderar potenciales ganancias y pérdidas, optar por una sociedad aun cuando no sea, perfectamente, ese el caso, evitando, además, la distribución de dividendos y supliendo sus necesidades por medio de la propia empresa, lo que, con frecuencia, da lugar a litigios con la administración tributaria, bajo el signo de la disimulación.

6 CONCLUSIÓN

El régimen de tributación de los dividendos percibidos por las personas físicas en España ha sufrido cambios significativos a lo largo del tiempo, pero no se puede concluir de ello que se retrata una evolución. En efecto, la opción ha sido por prestigiar la recaudación, así como la simplicidad en la determinación del tributo, sin, por otro lado, ninguna mitigación de los efectos colaterales derivados de la elevada carga tributaria a la que algunos contribuyentes han quedado expuestos debido a la doble imposición. Y esa sobrecarga fiscal acaba por inducir a los contribuyentes a adoptar estrategias que no siempre son bien comprendidas por la hacienda

⁵⁵ Salvador Ramírez GÓMEZ, **Del caso Lola Flores al caso Leo Messi**, p. 35-36.

pública, generando incertidumbre y perjudicando, en última instancia, la propia actividad económica.

BIBLIOGRAFÍA

ARRIBAS PLAZA, Diego. *La exención de dividendos y plusvalías: en el impuesto sobre sociedades y en el impuesto sobre la renta de no residentes*. Madrid: La Ley, 2022.

CONTRERAS, *Delimitación normativa del concepto de renta gravable en el impuesto sobre la renta de las personas físicas*. Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi, 2022.

DE PABLO, Pilar Pascual; BLANCO, Lourdes Serna; FERNÁNDEZ, Amaia Urkiola. La evolución legal de la deducción por doble imposición interna de dividendos y del régimen de transparencia fiscal en la normativa del IRPF desde su introducción en la Ley 44/1978 hasta la Ley 46/2002. El nuevo régimen de las sociedades patrimoniales. *Crónica Tributaria*, [s.l.], vol. 3, n. 112, p. 67-94, 2004.

MAGRANER MORENO, Francisco. *Tributación de los artistas y deportistas*. Valencia: CiSS, 1995.

GARCÍA BERRO, Florián. El impuesto sobre la renta de las personas físicas. In: PÉREZ ROYO, Fernando (dir.). *Curso de derecho tributario: parte especial*. 18.ed. Madrid: Tecnos, 2024, p. 79-339.

GARCÍA BERRO, Florián. Los anteproyectos para la reforma tributaria. Más sombras que luces. *Revista española de derecho financiero*, [s.l.], n. 163, p. 11-39, 2014.

GARCÍA BERRO, Florián. Técnica normativa e IRPF: aproximación crítica y propuesta de mejora. In: TRUYO, Antonio Cubero (dir.). *Evaluación del sistema tributario vigente: propuestas de mejora en la regulación de los distintos impuestos*. Cizur Menor: Thomson Reuters/Aranzadi, 2013, p. 29-119.

GÓMEZ, Salvador Ramírez. *Del caso Lola Flores al caso Leo Messi: la conflictiva relación de artistas y deportistas con la agencia estatal de administración tributaria*. Huelva: Universidad de Huelva, 2018.

DURÁN-SINDREU BUXADÉ, Antonio. *Fiscalidad de la retribución de administradores y socios profesionales. Teoría del vínculo*. Madrid: Francis Lefebvre, 2015.

LÓPEZ ESPADAFOR, Carlos María. *La doble imposición*. Madrid: La Ley, 2012.

MARTÍNEZ DE PISÓN, Juan Arrieta. Rendimientos de capital mobiliario. In: MARÍN-BARNUEVO FABO, Diego *et al.* *Sistema tributario español*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, 2022, p. 70-76.

PADIAL, Ignacio Cruz. *Impuesto sobre sociedades: configuración y alternativas de futuro*. Cizur Menor: Aranzadi / Thomson Reuters, 2021.

PUEYO, Ángela Aznar. *Análisis de la doble imposición de los dividendos en España desde 1990 hasta la actualidad* [Trabajo de fin de grado]. Zaragoza: Facultad de Economía y Empresa de Zaragoza, 2016/2017. Disponible en: <https://zaguan.unizar.es/record/65128/files/TAZ-TFG-2017-2543.pdf?version=1>

RUIZ GARCÍA, La deducción por dividendos en el sistema tributario español. Madrid: Civitas, 1991.

SIMÓN YARZA, María Eugenia. *La exención de dividendos y plusvalías para corregir la doble imposición en el impuesto sobre sociedades*. Pamplona: Thomson Reuters, 2015.

VÉRGEZ, Juan Calvo. La nueva fiscalidad de los dividendos tras la reforma del IRPF. *Actualidad jurídica Aranzadi*, [s.l.], n. 905, p. 1-2, 2015.

A VARIAÇÃO CAMBIAL E O REEQUILÍBRIO ECONÔMICO-FINANCEIRO EM
CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: LIMITES E APLICAÇÕES SEGUNDO O
ACÓRDÃO Nº 8032/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO¹

*EXCHANGE RATE VARIATION AND THE ECONOMIC-FINANCIAL REBALANCING
IN ADMINISTRATIVE CONTRACTS: LIMITS AND APPLICATIONS ACCORDING TO
RULING N. 8032/2023 OF THE BRAZILIAN FEDERAL COURT OF ACCOUNTS*

Diogo Basilio Vailatti²

Letícia Ideriha Vilas Boas³

RESUMO: O estudo analisa a influência da variação cambial no reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos, com base no Acórdão nº 8032/2023 do Tribunal de Contas da União. A pesquisa enfatiza os limites para a concessão de reequilíbrio diante da oscilação cambial, considerada, pela jurisprudência, um risco previsível e inerente ao mercado. Conforme o entendimento do Tribunal, o reequilíbrio é cabível apenas em casos excepcionais, quando a variação cambial impacta de forma significativa a execução contratual. O trabalho também diferencia os instrumentos de reajuste e repactuação da teoria da imprevisão, aplicável a situações extraordinárias. A metodologia utilizada envolve análise de jurisprudência, doutrina e legislação, buscando esclarecer as possibilidades de revisão financeira dos contratos públicos, respeitando os princípios da segurança jurídica e da eficiência administrativa.

Palavras-chave: variação cambial — reequilíbrio econômico-financeiro — contratos administrativos — acórdão nº 8032/2023 — teoria da imprevisão

ABSTRACT: The study examines the influence of exchange rate fluctuations on the economic-financial rebalancing of administrative contracts, based on Ruling n. 8032/2023 of the Federal Court of Accounts of Brazil. The research highlights the limits for granting rebalancing in the face of exchange rate variations, which jurisprudence considers a foreseeable risk inherent to the market. According to the Court's understanding, rebalancing is only admissible in exceptional cases, when the exchange rate fluctuation significantly affects contract performance. The study also distinguishes between the mechanisms of price adjustment and renegotiation and the theory of unforeseeability, which applies to extraordinary circumstances. The methodology employed involves the analysis of case law, legal doctrine, and legislation, aiming to clarify the conditions for financial revision of

¹ Recebido em 17/06/2025 E aprovado em 09/12/2025.

² Pós-Doutorado em Direito na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Procurador do Município de Diadema aprovado em concurso público de provas e títulos. Advogado. Professor na graduação e membro do Núcleo Docente Estruturante do curso de Direito do IBMEC-SP. Coordenador da Pós-Graduação em Direitos Humanos na Legale. Professor em diversos cursos de Pós-Graduação. Ampla atuação como docente em cursos preparatórios para OAB e concursos públicos, além de experiência em implementação e coordenação de Núcleo de Prática Jurídica. Autor. Palestrante. Conferencista.

³ Mestranda em Direito Administrativo na PUC-SP. Bacharel em Direito pelo IBMEC-SP. Advogada com atuação especializada na área de Construção e Infraestrutura.

public contracts, in accordance with the principles of legal certainty and administrative efficiency.

Keywords: exchange rate variations — economic-financial rebalancing — administrative contracts — ruling n. 8032/2023 — unpredictability theory

I. Introdução

O contrato administrativo, celebrado entre a Administração Pública e os particulares, possui uma regra geral: a necessidade de manter a equação econômico-financeira pactuada ao longo de sua execução, em respeito aos princípios constitucionais da segurança jurídica, da eficiência e o *pacta sunt servanda*.

O princípio do *pacta sunt servanda* garante a segurança jurídica, mas a aplicação irrestrita deste princípio, sem qualquer tipo de mitigação ou exceção pode inviabilizar determinados contratos, uma vez que uma das partes poderia ser obrigada a assumir riscos intoleráveis, colocando em risco até mesmo sua sobrevivência.

Diante desse cenário, o reequilíbrio econômico-financeiro se configura como um mecanismo que visa restaurar a equidade contratual sempre que eventos alterem substancialmente as condições originalmente pactuadas. Contudo, sua aplicação não deve ser confundida com variações de natureza ordinária, como a oscilação cambial, que é um risco inerente ao contexto econômico global.

O Acórdão nº 8032/2023 do Tribunal de Contas da União (TCU)⁴ reafirma o entendimento consolidado tanto pelos Tribunais de Contas quanto pelo Poder Judiciário de que a simples variação cambial, por ser um fator ordinário e previsível, não constitui, por si só, motivo justo para a concessão de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos. Essa decisão destaca a importância da previsibilidade e da gestão de riscos em contratos que envolvem moedas estrangeiras.

Com base nessa decisão, o presente estudo tem como objetivo investigar os limites e as aplicações do reequilíbrio econômico-financeiro decorrente de variação cambial em contratos administrativos, à luz da jurisprudência consolidada pelo TCU, especificamente pelo Acórdão nº 8032/2023.

No que tange à estrutura do trabalho, o primeiro capítulo apresentará os fundamentos teóricos do reequilíbrio econômico-financeiro, abordando os conceitos do reajuste, da repactuação e da teoria da imprevisão. O segundo capítulo, por sua vez, será dedicado à análise

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 ago. 2024.

do Acórdão nº 8032/2023, apresentando como o TCU aplicou determinados conceitos ao caso concreto e destacando as condições específicas para o reequilíbrio em face da variação cambial.

Adicionalmente, este trabalho adotará como recorte metodológico a aplicação da Lei nº 14.133/2021, a qual dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Vale ressaltar que quando houver referências aos dispositivos da legislação anterior (Lei nº 8.666/1993), será feita a correspondência com os artigos da nova lei, de modo a manter a contemporaneidade e aplicabilidade da pesquisa.

Por fim, vale ressaltar também que neste trabalho não serão tratados os contratos administrativos em que, embora firmados em moeda nacional, a execução dos serviços seja realizada no exterior. Nesses casos, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF)⁵, há o reconhecimento da necessidade de concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em razão da variação cambial, visto que os custos decorrentes da prestação de serviços em moeda estrangeira impactam diretamente o equilíbrio das obrigações contratuais. Dessa forma, o foco deste estudo estará restrito aos contratos celebrados e executados integralmente no território nacional.

2. Fundamentos do reequilíbrio econômico-financeiro

2.1 *Definição e relevância do reequilíbrio econômico-financeiro*

Ao contratar um particular, a Administração Pública firma o contrato administrativo, o qual é um acordo destinado a atender e proteger os interesses públicos, como, por exemplo, a prestação de serviços, a execução de obras ou o fornecimento de bens.

Os contratos administrativos são caracterizados pela presença das cláusulas exorbitantes, as quais conferem prerrogativas para a Administração Pública⁶ modificar, extinguir, fiscalizar, aplicar sanções, ocupar bens e utilizar pessoal e serviços vinculados ao objeto contratual, sempre visando a satisfação das necessidades coletivas.

No entanto, por mais que a Administração Pública detenha esse poder, deve ser preservada a relação entre o particular e o ente que celebraram o contrato. Sendo que os direitos e deveres estabelecidos contratualmente devem ser proporcionais, a fim de garantir o equilíbrio econômico-financeiro, também conhecido como equação econômico-financeira.

O reequilíbrio econômico-financeiro se trata de um princípio que visa preservar a equidade entre as partes, corrigindo eventuais distorções nas condições originalmente ajustadas

⁵ De acordo com a decisão do ARE 1.295.334/DF, os contratos administrativos firmados em real e executados no exterior são passíveis de repactuação. Isso ocorre quando há variação cambial significativa e inesperada, ocasionando oneração excessiva e rompimento da equação econômico-financeira firmada, o que justifica o reequilíbrio do contrato.

⁶ NOHARA, Irene Patrícia D. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 380.

causadas por diversos fatores⁷, como, por exemplo, mudanças econômicas drásticas, inflação e variação cambial, para restabelecer as condições de equilíbrio inicialmente previstas, assegurando a justa execução das obrigações pactuadas.

Atentar-se ao fato de que não se trata apenas do equilíbrio das condições originárias do contrato, mas da preservação destas condições ao longo de sua execução⁸, sendo mantida a estabilidade na relação entre o particular e a Administração Pública.

O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal (CF), reforça a ideia de que a Administração Pública deve respeitar e manter o equilíbrio das condições pactuadas para não penalizar o contratado.

O reequilíbrio é uma aplicação prática do princípio da segurança jurídica e da eficiência, assegurando que o contrato administrativo permaneça exequível e que o interesse público seja atendido sem onerar indevidamente o particular, o qual deve receber tratamento justo e proporcional.

Após compreender a definição e a relevância do reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos administrativos, é fundamental abordar os mecanismos específicos que possibilitam sua manutenção ao longo da execução contratual, como o reajuste e a repactuação.

2.2 Reajuste e repactuação em contratos administrativos

Segundo o entendimento do Acórdão nº 1431/2017 do TCU, a figura do reequilíbrio econômico-financeiro do contrato abrange a teoria da imprevisão (ou recomposição), do reajuste e da repactuação⁹.

O reajuste assegura a manutenção do poder de compra do valor contratual ao longo do tempo, ajustando-o para refletir a variação inflacionária ou outros índices previamente estabelecidos sem alterar as condições originalmente pactuadas, conforme nos arts. 6º, inciso LVIII¹⁰, e 136, inciso I¹¹, da Lei 14.133/2021.

⁷ PIRES, Antonio Cecilio M. Direito administrativo, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013. p. 64.

⁸ FILHO, Marçal J. Curso de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 301.

⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1431/2017. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 05 de set. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 21 ago. 2024.

¹⁰ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) LVIII - reajustamento em sentido estrito: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato consistente na aplicação do índice de correção monetária previsto no contrato, que deve retratar a variação efetiva do custo de produção, admitida a adoção de índices específicos ou setoriais;

¹¹ Art. 136. Registros que não caracterizam alteração do contrato podem ser realizados por simples apostila, dispensada a celebração de termo aditivo, como nas seguintes situações:

I - variação do valor contratual para fazer face ao reajuste ou à repactuação de preços previstos no próprio contrato; (...)

Essa manutenção do contrato resulta de um fator interno previsto no contrato, sendo destinada a impedir que o contratado incorra um ônus excessivo e indevido durante a execução do acordo.

O reajuste envolve um risco que é considerado comum e previsível. Assim, ele não representa uma modificação do contrato, mas sim a aplicação de uma cláusula existente, com a finalidade de manter o equilíbrio econômico-financeiro acordado.

A repactuação, por sua vez, é a uma revisão mais ampla dos valores contratuais, podendo incluir reajustes e abrangendo a realização de custos decorrentes de alterações nos insumos ou na mão de obra, conforme definido na composição do contrato.

Essa manutenção dos preços tem como objetivo assegurar que os valores contratados permaneçam adequados e justos ao longo do tempo considerando alterações no mercado, como mudanças salariais, encargos sociais ou outros elementos que impactem diretamente o custo da prestação de serviços, conforme o artigo 6º, inciso LIX, da Lei 14.133/2021¹².

Para que a repactuação seja válida se faz necessária que a variação dos custos seja comprovada de forma detalhada com base na planilha de custos e formação de preços previamente aprovada.

A principal distinção entre o reajuste e a repactuação reside no fato de que o reajuste opera de forma automática, com base nos índices previamente estabelecidos no edital, enquanto a repactuação exige a demonstração da variação dos custos contratuais, conforme previsto na Planilha de Custos e Formação de Preços, sendo a correção limitada ao montante efetivamente comprovado pela parte interessada, sendo este instituto aplicável unicamente aos contratos de prestação de serviços contínuos¹³.

Após estudar os mecanismos de reajuste e repactuação, que buscam assegurar a preservação do equilíbrio nos contratos administrativos diante de variações previsíveis de custos, é necessário aprofundar a análise sobre as situações em que eventos inesperados e extraordinários possam impactar a execução contratual. No próximo capítulo, será discutida a aplicação dessa teoria no âmbito dos contratos administrativos.

¹² Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) LIX - repactuação: forma de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro de contrato utilizada para serviços contínuos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra ou predominância de mão de obra, por meio da análise da variação dos custos contratuais, devendo estar prevista no edital com data vinculada à apresentação das propostas, para os custos decorrentes do mercado, e com data vinculada ao acordo, à convenção coletiva ou ao dissídio coletivo ao qual o orçamento esteja vinculado, para os custos decorrentes da mão de obra.

¹³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1309/2006. Primeira Câmara. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Sessão de 23 de maio de 2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1309%2520ANOACORDAO%253A2006%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2. Acesso em: 24 ago. 2024.

2.3 A teoria da imprevisão

É importante destacar que o reajuste e a repactuação não são instrumentos suficientes, por si só, para cobrir todas as situações que podem impactar a execução contratual. Existem cenários em que eventos extraordinários, completamente alheios à previsão das partes, tornam a continuidade do contrato excessivamente onerosa para uma delas.

Nesses casos excepcionais, como nos de força maior, caso fortuito ou fato príncipe, a teoria da imprevisão pode ser invocada como um mecanismo de proteção contratual. Embora esses eventos não sejam detalhados aqui, eles afetam diretamente o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, exigindo uma análise criteriosa de suas implicações. É justamente nesse contexto que entra o conceito de álea em contratos administrativos.

A álea refere-se aos eventos futuros e incertos que podem provocar o desequilíbrio de um contrato. Esses acontecimentos, fora do controle das partes envolvidas, podem surgir ao longo da execução do contrato e impactar sua execução financeira.

Quando se fala em álea, normalmente distingue-se entre álea ordinária e extraordinária. A ordinária ou normal trata-se da ocorrência de uma situação futura e desfavorável, porém previsível e suportável; já a álea extraordinária trata-se de situação futura e imprevisível, sendo, portanto, um risco impossível de ser previsto e de onerosidade excessiva para um ou os dois lados da relação contratual¹⁴ para um ou os dois lados da relação contratual.

A álea extraordinária pode ser dividida em dois tipos: álea administrativa e álea econômica. A primeira refere-se aos riscos decorrentes de alterações unilaterais impostas pela Administração Pública, amparada pela teoria do fato príncipe. Já a teoria da álea econômica é aplicada para eventos imprevisíveis, inevitáveis e externos ao contrato que causam um desequilíbrio grave para a relação contratual¹⁵.

Segundo o trecho acima transcrito, a teoria da imprevisão é aplicada quando ocorre uma álea econômica, ou seja, um evento que afeta significativamente o equilíbrio do contrato. Essa teoria teve sua origem no Conselho de Estado Francês, fundamentada na cláusula *rebus sic stantibus*¹⁶.

O princípio da *rebus sic stantibus* estabelece que as obrigações contratuais se mantenham enquanto as condições existentes no momento da celebração do contrato permaneçam inalteradas. Contudo, se ocorrerem eventos imprevisíveis e extraordinários que alterem

¹⁴ DINIZ, Maria H. Dicionário jurídico universitário. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022. p. 36.

¹⁵ PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 288.

¹⁶ “Rebus sic stantibus” é uma expressão em latim que se refere à cláusula contratual baseada na premissa de que o devedor só deve cumprir o contrato caso as condições econômicas vigentes no momento da sua assinatura permaneçam inalteradas. Dessa forma, em contratos de execução continuada ou diferida, se a obrigação de uma das partes se tornar excessivamente onerosa, gerando grande vantagem para a outra parte, devido a eventos extraordinários e imprevisíveis, o devedor poderá solicitar a rescisão do contrato (LUZ, Valdemar P da. Dicionário jurídico. Barueri: Editora Manole, 2022. p. 324).

significativamente a base objetiva do contrato, as partes podem pleitear sua revisão, a fim de restabelecer o equilíbrio originalmente pactuado.

Assim, surge a teoria da imprevisão, que permite a revisão de contratos quando se verifica que tais acontecimentos geraram um ônus desproporcional a uma das partes, garantindo a equidade nas relações contratuais em face das incertezas do futuro.

A possibilidade de recomposição do contrato com base na teoria da imprevisão encontra-se expressamente prevista no art. 124 da Lei 14.133/2021¹⁷.

O referido artigo de lei aborda a teoria da imprevisão, a força maior, o caso fortuito e o fato do príncipe, com o objetivo de garantir ao particular o seu direito de manutenção do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, o qual, conforme disposto anteriormente, tem assento constitucional previsto no artigo 37, inciso XXI, da CF.

Sobre a teoria da imprevisão, é aplicável para acontecimentos externos que não tornam impossível a execução do contrato, mas que geram graves e injustos prejuízos dada a álea econômica extraordinária e extracontratual¹⁸.

Sendo assim, a teoria da imprevisão é o princípio que busca proteger o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos diante de eventos inesperados e imprevisíveis que tornam a execução do contrato excessivamente onerosa para uma das partes, geralmente para o particular.

A teoria da imprevisão, o reajuste e a repactuação são instrumentos jurídicos que operam dentro do princípio do reequilíbrio econômico-financeiro, cada qual abordando aspectos específicos que podem impactar o equilíbrio do contrato.

A teoria da imprevisão, diferentemente dos mecanismos de reajuste e repactuação, os quais lidam com oscilações previsíveis de preços e custos, trata de situações extraordinárias que afetam o equilíbrio contratual de maneira mais profunda e inesperada.

A preservação do reequilíbrio econômico-financeiro é essencial para assegurar que as condições pactuadas inicialmente sejam mantidas ao longo da execução contratual.

No próximo capítulo, no qual se estudará o recente Acórdão nº 8032/2023 do TCU, será aprofundada a análise da teoria da imprevisão no contexto dos contratos administrativos, com uma ênfase especial em seus fundamentos legais, suas condições de aplicabilidade e os limites impostos pela jurisprudência e pela doutrina. Além disso, serão também discutidos o controle de constitucionalidade e legalidade exercido pelo TCU em relação ao referido Acórdão.

¹⁷ Art. 124. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos: II - por acordo entre as partes: d) para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe ou em decorrência de fatos imprevisíveis ou previsíveis de consequências incalculáveis, que inviabilizem a execução do contrato tal como pactuado, respeitada, em qualquer caso, a repartição objetiva de risco estabelecida no contrato.

¹⁸ COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021. p. 375)

Importante destacar que todos os pontos em questão serão essenciais para se chegar ao objetivo final de análise do presente tema, uma vez que são premissas para se compreender o julgamento realizado pelo TCU e os critérios ali definidos.

3. Análise do acórdão nº 8032/2023 do TCU

3.1 Um breve resumo do caso

O Acórdão nº 8032/2023 proferido pela Primeira Câmara do TCU trata dos recursos de reconsideração interpostos pela empresa Domain contra o Acórdão nº 4125/2019 proferido pela Primeira Câmara deste mesmo tribunal.

O caso envolve uma tomada de contas especial instaurada devido a uma alegada irregularidade no pagamento de indenização contratual pela Codesp à empresa Domain, a título de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, sob alegação de variação cambial imprevisível.

A empresa Domain, contratada para prestar serviços de informática, incluindo a migração e aquisição de novas licenças de produtos da Oracle, solicitou a revisão do valor do contrato por quatro vezes, alegando prejuízos devido à desvalorização do real frente ao dólar.

Nas três primeiras ocasiões, o pedido foi negado pela Codesp com base em pareceres do setor técnico e jurídico. Na quarta tentativa, cerca de um ano após o primeiro indeferimento, a solicitação foi aprovada, desta vez baseando-se exclusivamente em pareceres jurídicos, sem a devida consulta ao setor técnico.

Essa aprovação resultou em um pagamento de R\$ 1.209.689,34 à empresa Domain, que foi considerado irregular pelo TCU. A decisão inicial determinou que os responsáveis fossem solidariamente condenados ao ressarcimento do débito, além da aplicação de multas individuais. Os responsáveis, insatisfeitos, interpuseram recursos de reconsideração contra o aludido Acórdão nº 4125/2019.

O relator, Ministro Benjamin Zymler, no item IV. 4, destaca a análise da culpabilidade dos gestores envolvidos, ressaltando que a responsabilização não exige a comprovação de má-fé, mas sim de culpa, sendo suas modalidades negligência, imprudência ou imperícia.

O ministro considera que houve erro grosseiro por parte dos gestores ao autorizarem o pagamento de uma indenização considerada indevida, contrariando pareceres técnicos anteriores que indicavam a ausência de justificativa para o reequilíbrio econômico-financeiro devido à variação cambial.

Os responsáveis deveriam ter se atentado para o fato de que as disposições contratuais não estabeleciam qualquer vinculação entre o preço contratado e o dólar, prevendo apenas a indexação pelo IPCA. Além disso, havia uma clara tendência de desvalorização do real, o que

configurava uma “álea econômica ordinária”, ou seja, um risco típico da atividade econômica que não justificava a concessão de reequilíbrio, conforme tema abordado no capítulo anterior.

O relator concluiu que o pagamento da indenização foi indevido e não comprovado, visto que a empresa Domain não apresentou evidências concretas de prejuízos decorrentes da variação cambial. Também, o pagamento foi autorizado sem a devida consulta ao setor técnico, que havia previamente solicitado o pedido da empresa por três vezes. Zymler, portanto, negou provimento aos recursos apresentados.

O voto do relator foi proferido no sentido de acompanhar as conclusões da unidade técnica e do Ministério Público, mantendo a condenação dos responsáveis ao ressarcimento do valor pago indevidamente e à aplicação de multas. Ele reitera que a decisão tomada pelo colegiado da Codesp de aprovar o pagamento da indenização contrariou pareceres técnicos e jurídicos anteriores e configurou erro grosseiro, o que justifica a responsabilização dos envolvidos.

Com o resumo do caso abordado no aludido Acórdão, o qual trouxe as premissas necessárias para tratar do tema principal da pesquisa, a seguir será apresentada uma análise mais detalhada dos fundamentos do voto do relator. Este estudo permitirá uma compreensão mais aprofundada das razões que sustentaram a decisão e a aplicação dos fundamentos jurídicos.

Serão explorados os argumentos centrais e as implicações jurídicas da decisão, com foco especial nas interpretações e recomendações que influenciam a aplicação da variação cambial como fator de reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos. Essa análise visa proporcionar uma visão crítica sobre a adequação das diretrizes estabelecidas e suas repercussões práticas para as partes envolvidas.

3.2 Sobre a variação cambial

No voto do relator é argumentado que a variação cambial, por si só, não justifica a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos.

Em um regime flutuante, como o adotado pelo Brasil, a oscilação da moeda estrangeira é um risco ordinário, previsível e inerente a qualquer atividade econômica que envolva transações em moeda estrangeira. Esse tipo de variação reflete a dinâmica natural do mercado e não pode ser considerado um evento extraordinário ou imprevisível que permita a revisão de um contrato firmado com a Administração Pública.

O relator sustenta que o artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/93¹⁹, permite a revisão contratual apenas em circunstâncias excepcionais, onde haja a ocorrência de fatos

¹⁹ Atual artigo 124, inciso II, alínea “d”, da Lei 14.133/2021.

imprevisíveis, ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, que causem uma onerosidade excessiva.

Zymler enfatiza que a variação cambial não se enquadra nessas hipóteses, pois sua ocorrência é comum e esperada em um cenário econômico globalizado, especialmente num país que opera sob um regime de câmbio flutuante. As flutuações do câmbio são, portanto, parte da “álea ordinária” do negócio, ou seja, são riscos normais e assumidos pelas partes no momento da celebração do contrato, conforme conceito explorado no capítulo anterior.

O relator também menciona que a própria jurisprudência do TCU reforça o entendimento de que a mera alteração do valor da moeda, em um contexto de câmbio flutuante, não é motivo suficiente para revisão de contratos.

Zymler cita precedentes do TCU, como os Acórdãos nº 1431/2017 e 1085/2015, ambos proferidos pelo Plenário, que consolidam o entendimento de que as meras variações cambiais são eventos normais e previsíveis, e que não configuram situações extraordinárias ou imprevisíveis que justifiquem o reequilíbrio econômico-financeiro.

A jurisprudência tem consolidado a posição de que as variações cambiais, em um regime de câmbio flutuante, são eventos previsíveis e inerentes ao risco ordinário dos negócios, como ocorreu na Apelação Cível nº 0032183-04.2001.4.03.6100/SP, julgada em 2012 pelo TRF da 3ª Região²⁰.

Em consonância com a jurisprudência anterior, o Acórdão nº 2837/2010 proferido pelo Plenário do TCU diz que:

De fato, a mera variação cambial, em regime de câmbio flutuante, não configura causa excepcional de mutabilidade dos contratos administrativos. A variação diária dos índices não autoriza pleitos de recomposição de preços, dada a sua ampla previsibilidade. Caso contrário, no regime de câmbio flutuante, todos os processos em que houvesse variação positiva poderiam ensejar solicitações de recomposição de preços, o que não ocorre. (BRASIL, 2010.)²¹

Esse consenso jurisprudencial visa assegurar a estabilidade jurídica e a previsibilidade nas relações contratuais, evitando que a Administração Pública seja indevidamente onerada.

Por se tratar de um risco que deve ser assumido pelas partes contratadas, não se justifica o reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos motivado pela variação

²⁰ BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível n. 0032183 04.2001.4.03.6100/SP. Desembargador Federal Mairan Maia. Julgado em 08 nov. 2012. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 22 set. 2024.

²¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2837/2010. Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27 out. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2837%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA-CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 25 ago. 2024.

cambial por ser um risco ordinário e previsível, não se enquadrando, portanto, na teoria da imprevisão, conforme o voto do Relator:

35. Pela variação ordinária do câmbio então demonstrada, tenho assim que a modificação do contrato conferida a posteriori pela Codesp, a título indenizatório, representou um reajuste, travestido de revisão. Mais uma vez, a **monta da variação do valor da moeda** – ainda mais desamparada de documentos que materializassem, exatamente, o que a contratada de fato dispendeu em encargos – **não é capaz, no caso concreto, de materializar os requisitos da teoria da imprevisão** para respaldar o pagamento ora discutido à empresa Domain, especificamente quanto a onerosidade excessiva o nexo causal do fato extraordinário na prestação contratual. (BRASIL, 2023)²² (grifos nossos)

No caso concreto, embora a variação cambial possa ser um evento previsível, ela não possui consequências incalculáveis que justifiquem o reequilíbrio econômico-financeiro do contrato por meio da teoria da imprevisão.

A imprevisibilidade necessária para a aplicação da teoria exige que o evento cause uma onerosidade excessiva e desproporcional, o que não se verifica em flutuações cambiais normais em um regime de câmbio flutuante.

Com relação à aplicação da teoria da imprevisão, há quatro requisitos a serem cumpridos: o fato e suas consequências devem ser imprevisíveis, inevitável, estranho à vontade das partes e gerar um desequilíbrio grave para o contrato. Apenas eventos extraordinários, que tornem a execução excessivamente e não decorram da culpa do particular, justificam a recomposição contratual²³ explica quais são os requisitos para a sua aplicação:

Em linha semelhante, o Acórdão nº 1431/2017 do TCU estabelece que a recomposição contratual só é cabível se a variação cambial configurar fato de consequências incalculáveis, imprevisível no momento da contratação, e que gere ruptura severa da equação econômico-financeira, com imposição de onerosidade excessiva. Sendo a elevação dos custos ser tão significativa a ponto de retardar ou impedir a execução do contrato²⁴.

Por negar a concessão do reequilíbrio com base na mera variação cambial, o relator demonstra um compromisso com a segurança jurídica, uma vez que se trata de entendimento pacificado entre os tribunais, e a boa gestão dos recursos públicos, evitando que a Administração Pública arque indevidamente com riscos típicos do mercado.

²² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 ago. 2024.

²³ PIETRO, Maria Sylvania Zanella D. Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. p. 290.

²⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1431/2017. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 05 de set. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA%2520CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 21 ago. 2024.

Nesse contexto, pode-se concluir que não é possível enquadrar a mera variação cambial como “fato possível, mas de consequências incalculáveis”, pois as flutuações de câmbio são previsíveis e fazem parte dos riscos normais de mercado, especialmente em regime de câmbio flutuante.

Embora a oscilação da moeda estrangeira possa ser um evento esperado, suas consequências não são tão incertas a ponto de justificar automaticamente o reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato.

Para que um evento seja considerado “de consequências incalculáveis” é essencial que suas repercussões sejam tão imprevisíveis e severas que causem uma onerosidade excessiva e desequilibre substancialmente a equação financeira pactuada.

Em outros casos, onde realmente se verifique essa imprevisibilidade de efeitos, o reequilíbrio é fundamental para assegurar que o contrato se mantenha justo e equilibrado. Isso porque a teoria do reequilíbrio visa proteger as partes de situações que, embora possíveis, tragam consequências tão graves e inesperadas que não poderiam ter sido razoavelmente previstas ou precificadas no momento da assinatura do contrato. A sua aplicação é particularmente importante para garantir que nenhuma das partes seja sobrecarregada de forma desproporcional por eventos que alterem significativamente a equação econômico-financeira originalmente pactuada.

Nesses casos, o reequilíbrio não é apenas uma prerrogativa das partes, mas um instrumento necessário para assegurar que o contrato continue sendo executado de maneira justa e conforme o interesse público e as finalidades privadas estabelecidas.

Com a análise da variação cambial e seus impactos conforme estabelecidos no Acórdão nº 8032/2023, o próximo segmento abordará a relação entre a decisão do TCU e os aspectos específicos dos contratos, explorando como os argumentos delineados no voto do relator se traduzem nas práticas contratuais e nas obrigações das partes envolvidas.

3.3 Sobre o contrato

Sobre o contrato em específico, Zymler aponta que o acordo firmado entre a Codesp e a empresa Domain não continha cláusulas que vinculassem o preço a variações cambiais²⁵.

O contrato previa apenas um reajuste com base no IPCA, e apenas após o interregno de um ano, contado a partir da data de apresentação da proposta. Não havia qualquer previsão contratual que permitisse o ajuste de preços em função da variação do dólar. Assim, ao se submeter às condições contratuais, a empresa contratada já deveria estar ciente dos riscos

²⁵ A princípio, os contratos executados no Brasil não podem estipular pagamentos em moeda estrangeira nem vincular seus valores à variação cambial, salvo nas hipóteses expressamente previstas no artigo 13 da Lei 14.286/21.

cambiais e, se considerasse necessário, deveria ter adotado medidas de proteção, como seguros ou instrumentos financeiros para se proteger contra a volatilidade cambial.

No entanto, o ministro admite que as variações cambiais, quando não abordadas explicitamente no contrato, podem sim, em alguns casos, serem consideradas como justificativa para reequilíbrio financeiro, especialmente quando essas variações resultam em consequências desproporcionais ou extraordinárias que não poderiam ser antecipadas com precisão no momento da assinatura do contrato.

Ele reconhece, portanto, que, embora a flutuação cambial seja previsível, o grau de impacto que ela pode ter é incerto e pode eventualmente justificar a revisão do contrato para garantir que nenhuma parte seja onerada de maneira excessiva, conforme o trecho abaixo retirado do Acórdão nº 8032/2023:

18. Divirjo pontualmente da unidade técnica quanto ao entendimento de que riscos cambiais consumam eventos ordinários – ainda que existisse tendência de alta do dólar à época da assinatura do contrato – impassíveis consumir o desequilíbrio da avença. Entendo que, não havendo direcionamento contratual explícito – em matriz de riscos ou instrumento do gênero –, variações cambiais com o potencial de ensejar uma onerosidade excessiva a qualquer das partes podem redundar na necessidade de termo aditivo para a recomposição do equilíbrio contratual.

19. Ainda que possa existir certa previsibilidade na flutuação do câmbio, e mesmo que possa existir um viés de alta ou de baixa da moeda estrangeira – em virtude das observações recentes do valor cambial – existirá sempre uma imponderação na sua cotação. Esse é, senão, o caso clássico de fato previsível, mas de consequências incalculáveis. (BRASIL, 2023)²⁶ (grifos nossos)

A interpretação de que o contrato, ao não prever explicitamente a responsabilidade sobre variações cambiais, permite a discussão de um reequilíbrio financeiro é pertinente, especialmente em casos em que tais variações causam consequências desproporcionais ou extraordinárias.

Ainda que a flutuação cambial seja previsível, o impacto real dessa oscilação pode ser incerto, podendo gerar um ônus excessivo para uma das partes, o que justificaria a revisão do contrato.

Segundo o entendimento consolidado nos enunciados dos Acórdãos nº 167/2015 proferido pela Segunda Câmara, 1148/2022 proferido pelo Plenário e 926/2011 proferido pela Segunda Câmara, todos do TCU, respectivamente:

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA-CORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 ago. 2024.

Para que possa ser promovido o reequilíbrio econômico-financeiro, de um contrato é necessária a ocorrência de fatos imprevisíveis, ou previsíveis, porém de consequências incalculáveis, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, que configure álea econômica extraordinária e extracontratual.” (BRASIL, 2015)²⁷ (grifos nossos)

A variação cambial, em regime de câmbio flutuante, não pode ser considerada suficiente para, isoladamente, embasar a necessidade de reequilíbrio econômico-financeiro do *contrato* com fulcro no art. 65, inciso II, alínea d, da Lei 8.666/1993. Para que a variação do câmbio possa justificar o pagamento de valores à contratada a título de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro, faz-se necessário que ela seja imprevisível ou de consequências incalculáveis.” (BRASIL, 2022)²⁸ (grifo nosso)

Eventuais mudanças previsíveis em preços de insumos, que tornem o *contrato* mais oneroso, devem ser enfrentadas através de cláusulas contratuais, que devem prever os preços, as condições de pagamento, os critérios e a periodicidade do reajustamento de preços, além da atualização monetária entre a data de adimplemento das obrigações e a do efetivo pagamento. Diversamente, nos casos de fato imprevisível, ou previsível de consequências incalculáveis, força maior, caso fortuito ou fato do príncipe, devem ser adotadas providências para restabelecimento do equilíbrio econômico e financeiro, o que demanda maior atenção do gestor.” (BRASIL, 2011)²⁹ (grifos nossos)

Ao ministro reconhecer que, na ausência de uma matriz de riscos ou cláusulas específicas, eventos cambiais de grande impacto podem justificar um aditivo contratual, protege-se o equilíbrio inicial pactuado e evita o enriquecimento indevido de qualquer parte. Essa abordagem flexível permite um equilíbrio entre a segurança jurídica e a adaptabilidade às circunstâncias excepcionais que possam surgir.

Ao serem analisados os aspectos contratuais à luz do Acórdão nº 8032/2023, é essencial abordar a questão da comprovação dos prejuízos sofridos pelas partes contratantes. O próximo segmento se concentrará na forma como os prejuízos devem ser evidenciados e documentados, seguindo as diretrizes e interpretações estabelecidas pelo voto do relator. Esta seção examinará as exigências de prova e a metodologia adequada para demonstrar os impactos financeiros resultantes da variação cambial e suas consequências para o equilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos.

²⁷ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 167/2015. Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 03 fev. 2015. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/167%252F2015/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1>. Acesso em: 21 ago. 2024.

²⁸ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1148/2022. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 25 maio de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1148%252F2022/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 ago. 2024.

²⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 926/2011. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 15 de fev. 2022. Disponível em:

<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/926%252F2011/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 24 ago. 2024.

3.4 Sobre a comprovação dos prejuízos sofridos

Ao tratar da comprovação específica dos prejuízos sofridos, outro ponto importante levantado por Zymler é que a decisão de conceder o reequilíbrio econômico-financeiro à empresa Domain foi tomada pela Codesp sem o devido amparo técnico. O relator observa que o pedido da empresa havia sido negado três vezes anteriormente, com base em pareceres técnicos e com a concordância do setor jurídico que consideraram a variação cambial como um risco do negócio.

No entanto, na quarta tentativa, a empresa conseguiu a aprovação do pedido de reequilíbrio, mas essa decisão foi baseada exclusivamente em pareceres do setor jurídico da Codesp, sem que houvesse uma nova consulta ao setor técnico, que havia previamente se manifestado contrariamente. Tal mudança de entendimento, sem justificativa técnica ou evidências concretas, demonstra uma falta de diligência e de análise criteriosa.

Os pareceres técnicos fornecem uma base sólida e fundamentada para a tomada de decisões, garantindo que qualquer revisão contratual se apoie em dados concretos e análises objetivas. Estes são instrumentos de controle e segurança, pois garantem que as revisões contratuais sejam concedidas quando amparadas por evidências concretas.

Sem a análise especializada, decisões de grande impacto financeiro podem ser tomadas de forma inadequada, como no caso em questão, o que pode acarretar um uso indevido dos recursos públicos e comprometer a integridade das relações contratuais.

O relator ainda reforça que a empresa Domain não apresentou provas contundentes de que havia sofrido um prejuízo real e incalculável em razão da variação cambial.

Zymler destaca que a empresa fez alegações genéricas sobre os supostos impactos financeiros, mas não forneceu documentos que comprovassem, de forma objetiva, o dano efetivamente sofrido ou que demonstrassem a imprevisibilidade da variação cambial. Ele afirma que a empresa não apresentou qualquer documento que mostrasse os custos incorridos perante a Oracle, ou outros elementos que pudessem sustentar sua alegação de prejuízo, conforme o trecho abaixo retirado do Acórdão nº 8032/2023:

25. Na realidade, avalio que os argumentos recursais falham, não em demonstrar que o câmbio pode redundar – em tese – o reequilíbrio contratual, mas em comprovar a excessividade do impacto no contrato, de forma a impedir, ou onerar excessivamente e desproporcionalmente a contratada. E tal comprovação perpassaria pela apresentação fática e objetiva do valor de importação – com documentos fiscais respectivos – do objeto contratual, o que remanesce como não apresentado. (BRASIL, 2023)³⁰ (grifos nossos)

³⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao>

Diante desses argumentos, Zymler conclui que a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro foi inadequada e indevida, uma vez que se baseou em uma interpretação equivocada dos requisitos legais para a revisão de contratos administrativos.

Ele reforça que a variação cambial é um risco ordinário e previsível, e não um evento extraordinário que justificaria a concessão de compensação financeira à empresa contratada. Assim, negou o provimento aos recursos apresentados pelos responsáveis, ratificando a condenação ao ressarcimento do valor pago indevidamente, bem como a aplicação de multas.

A comprovação dos prejuízos sofridos é fundamental em pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos. Meras alegações sem embasamento documental não podem ser aceitas como justificativa para revisão contratual, pois a falta de provas concretas compromete a análise criteriosa e transparente do caso.

Quando não há documentos que demonstrem claramente os custos incorridos e os impactos financeiros sofridos, a Administração Pública corre o risco de ser indevidamente onerada por riscos que são parte natural das atividades de mercado, como a variação cambial.

A exigência de uma fundamentação sólida e baseada em evidências evita abusos e assegura que o reequilíbrio financeiro seja concedido apenas em situações devidamente comprovadas, protegendo, assim, o interesse público e garantindo uma gestão responsável dos recursos.

Para a concessão de qualquer compensação financeira, o TCU entende que é essencial que a parte interessada apresente provas concretas e detalhadas dos danos efetivamente sofridos. Conforme Acórdãos nº 1180/2007 proferido pela Segunda Câmara e 7/2007 proferido pela Primeira Câmara, ambos do TCU, respectivamente:

1.1.7. não conceda reequilíbrio econômico-financeiro de contratos, baseado no art. 65, II, d, da Lei no 8.666/1993, quando não ficar indiscutivelmente caracterizada a total impossibilidade de previsão da situação ocorrida ou a incapacidade de cálculo de seus efeitos, e não afastada a hipótese de que algum outro participante do processo licitatório tenha montado suas propostas com base na previsibilidade de fatos futuros. (BRAISL, 2007)³¹ (grifos nossos)

9.5.2. Em casos de recomposição de preços motivada por ocorrência de fato comprovadamente imprevisível, deve constar do processo análise fundamentada e criteriosa sobre o ocorrido, a fim de ficar caracterizado

completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA
CORDAOINT%2520desc/0. Acesso em: 15 ago. 2024.

³¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1180/2007. Segunda Câmara e Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1180%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMA-CORDAOINT%2520desc/3>. Acesso em: 31 ago. 2024.

como extraordinário e extracontratual quanto à sua ocorrência e/ou quanto aos seus efeitos. (BRASIL, 2007)³² (grifo nosso)

As decisões mencionadas sublinham a importância de uma análise criteriosa e fundamentada na concessão de reequilíbrio econômico-financeiro, garantindo a transparência e a boa gestão dos recursos públicos.

É evidente que a comprovação dos prejuízos sofridos é um requisito fundamental para a concessão do reequilíbrio. Sem a apresentação de provas claras, objetivas e detalhadas dos danos efetivamente incorridos, o pedido de revisão contratual não atende aos critérios estabelecidos pela legislação e pela jurisprudência.

A exigência de evidências robustas protege a Administração Pública de pedidos indevidos e assegura que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável, garantindo o equilíbrio contratual apenas em situações devidamente justificadas. Assim, a comprovação adequada dos prejuízos não é apenas uma formalidade, mas um elemento essencial para a manutenção do contrato e transparência nas relações contratuais com o poder público.

Com a explanação sobre a comprovação dos prejuízos sofridos, o próximo passo é examinar o controle de legalidade e constitucionalidade que o TCU exerce em relação ao Acórdão nº 8032/2023. Esta análise abordará como o TCU avalia a conformidade das decisões com os princípios legais e constitucionais, garantindo que a aplicação das diretrizes estabelecidas não apenas respeite a legislação vigente, mas também promova a justiça e a equidade nas relações contratuais.

3.5 Controle de legalidade e constitucionalidade exercido pelo TCU em relação ao acórdão nº 8032/2023 do TCU

O Acórdão nº 8032/2023 do TCU representa um marco na interpretação dos limites e das condições para o reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos, especialmente no que tange à variação cambial. Esse julgamento destacou a importância de uma abordagem criteriosa no exame de circunstâncias que justificam a revisão contratual.

Nesse contexto, é importante destacar o papel do TCU no controle de constitucionalidade e legalidade de atos administrativos. Apesar de existir divergência sobre o tema³³, a posição aqui fixada é a de que o TCU realiza o controle de constitucionalidade e

³² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7/2007. Primeira Câmara Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 23 de jan. 2007. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO_COMPLETO-31772/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2024.

³³ A maioria do Plenário do STF, em decisão proferida em 12/04/2021 no julgamento do MS 35.410, estabeleceu que não compete ao TCU, que não exerce função jurisdicional, realizar o controle de

legalidade de atos administrativos no exercício de suas competências, especialmente no que se refere à fiscalização financeira e orçamentária da Administração Pública, conforme disposto no artigo 71 da CF.

A decisão do TCU está plenamente alinhada com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública, como os princípios da legalidade, moralidade, eficiência, e supremacia do interesse público. O TCU, ao interpretar a possibilidade de reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de variações cambiais, fundamenta-se na necessidade de garantir que a execução dos contratos administrativos não só respeite a legalidade estrita, mas também assegure a eficiência e a continuidade dos serviços públicos, conforme determina a CF.

O princípio da legalidade, previsto no artigo 37 da CF, exige que todos os atos da Administração Pública estejam estritamente subordinados à lei. Nesse sentido, o TCU, ao analisar as circunstâncias em que a variação cambial pode justificar o reequilíbrio econômico-financeiro de um contrato, busca assegurar que qualquer decisão nesse sentido esteja amparada por legislação específica e por cláusulas contratuais pré-existentes, evitando assim a discricionariedade sem fundamento legal.

No que tange às leis infraconstitucionais, o Acórdão nº 8032/2023 está em conformidade com as disposições da Lei 14.133/2021. O TCU faz referência ao artigo 65, inciso II, alínea “d”, da Lei 8.666/1993³⁴, que regula a possibilidade de alteração contratual para restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro quando ocorrerem fatos imprevisíveis ou previsíveis, mas de consequências incalculáveis, como pode ser o caso de grandes variações cambiais.

Nesse sentido, o Acórdão nº 8032/2023 reafirma o entendimento consolidado de que as flutuações ordinárias da moeda, ainda que significativas, não podem ser tratadas como elementos suficientes para justificar o reequilíbrio, exceto quando apresentam características de imprevisibilidade ou efeitos excepcionais, de modo a configurar uma situação de álea econômica extraordinária, conforme conceito estudado no capítulo anterior.

Em um mercado de câmbio flutuante, onde variações cambiais são a norma, a simples desvalorização de uma moeda frente a outra não pode ser considerada um fato imprevisível.

Ao avaliar a aplicabilidade do reequilíbrio em função da variação cambial, o TCU leva em conta a necessidade de proteger o erário e garantir que a Administração Pública não seja exposta aos riscos financeiros não previstos, mantendo, assim, o equilíbrio contratual.

O referido Acórdão reafirma a posição do TCU como guardião da legalidade e da moralidade administrativa, ao mesmo tempo em que busca compatibilizar a necessidade de proteção ao interesse público com a realidade econômica enfrentada pelos contratados.

constitucionalidade com base na Súmula nº 347 do STF nos processos sob sua análise. No entanto, é importante destacar que a referida súmula permanece válida, uma vez que o STF limitou sua inaplicabilidade em um caso específico, sem adotar entendimento em regime de repercussão geral.

³⁴ Atual artigo 124, inciso II, alínea “d”, da Lei 14.133/2021.

A decisão do TCU no Acórdão que é objeto de estudo está amparada em sólidas bases doutrinárias e jurisprudenciais. De acordo com André Rosilho e Carlos Ari Sundfeld³⁵:

As manifestações do TCU que digam respeito ao controle de contratos administrativos, especialmente quando aplicam sanções e determinam o ressarcimento de prejuízos à administração pública, não podem ser classificadas como manifestações de discricionariedade técnica, tampouco como decisões discricionárias de mérito administrativo.

Nesse tipo de atuação, o que o TCU faz é uma análise de legalidade estrita. Verifica se as contratações estão ou não conformes à lei e às demais normas jurídicas aplicáveis. Todos os aspectos envolvidos em sua deliberação dizem respeito à avaliação quanto à juridicidade da formação e da execução dos contratos. O TCU não atua de maneira discricionária quando aprova ou rejeita uma contratação. Não lhe foi dada competência para rejeitar ou aprovar um contrato por motivos de conveniência ou oportunidade. A decisão do TCU é estritamente técnico-jurídica; não decorre de qualquer análise de mérito administrativo (de conveniência ou oportunidade), tampouco de juízo técnico-científico (discricionariedade técnica). (grifos nossos)

Essa abordagem estrita do TCU é reforçada pela própria jurisprudência do tribunal que, em diversas ocasiões, reiterou que o reequilíbrio econômico-financeiro dos contratos administrativos só pode ser concedido em casos de comprovada necessidade, quando o evento que gera desequilíbrio for de natureza imprevisível ou de consequências incalculáveis.

O entendimento do TCU expresso em decisões anteriores é de que as variações cambiais não constituem motivo para reequilíbrio, visto que essas flutuações fazem parte do risco do negócio, conforme indicado no Acórdão nº 4125/2019 proferido pela Primeira Câmara, o qual foi citado no próprio Acórdão nº 8032/2023.

Adicionalmente, a doutrina também contribui para o entendimento de que a variação cambial, por ser previsível em um sistema de câmbio flutuante, integra o risco inerente à contratação, não podendo ser considerada, em um primeiro momento, como fundamento para reequilíbrio.

O Acórdão do TCU está alinhado com a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a qual também reafirmou que as variações cambiais, por serem previsíveis, não justificam a revisão dos contratos administrativos.

Assim, como apontado no REsp nº 639.170/PR do STJ³⁶, as partes contratantes devem adotar medidas preventivas para mitigar os efeitos das flutuações da moeda. Dessa forma, a Administração Pública não pode ser responsabilizada por riscos que deveriam ter sido administrados pela parte contratada.

³⁵ SUNDFELD, André Rosilho, Carlos A. Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade. São Paulo: Grupo Almedina, 2020. p. 328-329

³⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 639.170 - PR (2004/0004724-2). Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília, DF, 13 mar. 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400047242&dt_publicacao=16/04/2007. Acesso em: 26 out. 2024.

Por outro lado, para o particular, em contratos de longo prazo, a variação cambial pode ter um impacto significativo sobre o equilíbrio econômico-financeiro. Carlos Ari Sunfeld (2013, p. 45-52)³⁷ reconhece a admissibilidade da cláusula contratual que preveja o reequilíbrio de uma concessão em casos de eventos excepcionais que alterem significativamente o mercado financeiro, causando modificações substanciais nas projeções financeiras, o que caracteriza uma álea econômica extraordinária.

A decisão estudada, ao delimitar claramente os requisitos para a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em decorrência de variações cambiais, assegura que qualquer alteração contratual nesse sentido esteja em estrita conformidade com a CF e as leis infraconstitucionais, bem como contribui para a estabilidade das relações contratuais e para a previsibilidade dos custos públicos.

Diante da análise do Acórdão nº 8032/2023, foi possível perceber que a jurisprudência contemporânea adota uma postura criteriosa em relação à concessão do reequilíbrio econômico-financeiro em contratos administrativos decorrente de variação cambial. A decisão reforça o entendimento de que a simples oscilação da moeda não é motivo suficiente para ensejar o reequilíbrio. A partir desse ponto, o Acórdão se alinha com o princípio da alocação de riscos, em que as partes, especialmente o particular, devem assumir parte das variações previsíveis, a fim de garantir maior segurança jurídica e equilíbrio no planejamento contratual.

Ademais, a jurisprudência do TCU ressalta a necessidade de comprovação dos efeitos concretos da variação cambial nos custos do contrato, não se limitando à alegação genérica de prejuízo. Essa postura tem o objetivo de evitar o uso indiscriminado do reequilíbrio econômico-financeiro, protegendo os cofres públicos de reajustes infundados e contribuindo para a eficiência e controle das despesas públicas.

Os mecanismos de defesa jurídica para os empresários, entretanto, não ficam completamente esvaziados. Quando há uma comprovação objetiva de impactos significativos e imprevisíveis que desequilibrem a equação econômico-financeira do contrato, há espaço para a aplicação de medidas de reequilíbrio. Esse posicionamento está alinhado com a teoria da imprevisão, que continua a desempenhar um papel importante na preservação do interesse público e no cumprimento das obrigações contratuais de forma justa e equilibrada.

4. CONCLUSÃO

³⁷ SUNDFELD, Carlos Ari. Reequilíbrio da concessão por modificação excepcional no mercado financeiro. *Pareceres*, v. 2, p. 45-52, mar. 2013. DTR\2013\7077. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89ad45000001928de3da1f5ee1343d&docguid=I18b216a0f0fe11e2bbb1010000000000&hitguid=I18b216a0f0fe11e2bbb1010000000000&spos=1&epos=1&td=1&conte xt=171&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1#>. Acesso em 14 out. 2024

Os fundamentos do reequilíbrio econômico-financeiro são essenciais para garantir a estabilidade dos contratos administrativos, especialmente em cenários de longa duração ou em que fatores externos, como a variação cambial, possam influenciar diretamente os custos da execução contratual.

Nesse sentido, o princípio do reequilíbrio visa preservar as condições pactuadas inicialmente, protegendo tanto a Administração Pública quanto os contratados de oscilações que possam comprometer a execução do contrato.

A análise do Acórdão nº 8032/2023 do TCU reforça o entendimento de que a variação cambial não justifica o reequilíbrio econômico-financeiro de contratos administrativos. O tribunal destacou que tais oscilações são previsíveis em um cenário globalizado e que cabe às partes contratantes se prepararem adequadamente para lidar com elas.

Assim, a decisão proporciona maior clareza sobre as condições que efetivamente possibilitam o reequilíbrio, oferecendo parâmetros mais objetivos para futuras demandas.

Embora outras decisões também sustentem a não concessão do reequilíbrio do contrato com base na variação cambial, o Acórdão que é objeto de estudo reveste-se de especial importância, pois reafirma a posição dos tribunais e estabelece critérios claros, o que reforça a necessidade de previsibilidade e segurança jurídica nos contratos administrativos, definindo limites objetivos para a aplicação do reequilíbrio e ressaltando a relevância de medidas preventivas.

Ao estabelecer esse critério, o TCU contribui para a previsibilidade e estabilidade dos contratos, permitindo que as empresas tenham maior clareza sobre os riscos que estão assumindo ao celebrar contratos com a Administração Pública. Essa abordagem contribui para um ambiente mais seguro e equilibrado, essencial para a continuidade das contratações públicas.

Além disso, os limites impostos por essa e outras decisões evitam o enriquecimento ilícito dos particulares às custas da Administração Pública. Ao não permitir o reequilíbrio baseado exclusivamente na variação cambial, o TCU resguarda os cofres públicos de demandas que poderiam gerar uma oneração indevida, preservando o interesse público.

Vale ressaltar que em cenários de extrema volatilidade cambial, é possível a aplicação da teoria da imprevisão, que permite a revisão dos contratos em situações extraordinárias e imprevisíveis que alterem substancialmente as condições pactuadas.

Há também a figura do fato previsível de consequências incalculáveis que pode ser aplicado em circunstâncias em que, ainda que o evento seja previsível, suas consequências econômicas se tornam extremamente gravosas ou incertas para as partes envolvidas. Esse conceito amplia a proteção das partes contratadas, permitindo a revisão dos termos contratuais mesmo em situações em que o risco poderia ser previsto, mas cujas repercussões financeiras excedem qualquer previsão razoável no momento da contratação.

É importante tratar que para que seja concedido o reequilíbrio nesses casos, é fundamental para a defesa dos contratados o registro detalhado dos impactos da variação cambial ao longo da execução contratual. Esse tipo de documentação fornece maior rastreabilidade e comprovação dos efeitos financeiros adversos, permitindo que, caso haja uma possibilidade de aplicação do reequilíbrio, os impactos sejam claramente demonstrados. A rastreabilidade dos dados é essencial não apenas para fins de transparência, mas também para subsidiar eventuais pleitos de reequilíbrio, aumentando as chances de êxito.

Assim, é fundamental que os contratos firmados com a Administração Pública estejam atentos às oscilações de mercado. Ao prever medidas que antecipem e mitiguem os riscos cambiais e econômicos, as partes contratadas garantem maior clareza sobre os riscos que estão assumindo e minimizam potenciais prejuízos.

Por fim, vale ressaltar que o Acórdão em questão não esgota as possibilidades de defesa dos contratados. Outros mecanismos, como cláusulas contratuais específicas e o diálogo constante entre as partes, também podem ser utilizados para garantir o equilíbrio econômico-financeiro, desde que devidamente fundamentados e negociados.

Assim, embora este trabalho tenha analisado aspectos fundamentais e delimitado alguns critérios estabelecidos pelo Acórdão nº 8032/2023, o tema permanece aberto para novas pesquisas e discussões, especialmente no que se refere à evolução da jurisprudência, doutrina e à utilização de mecanismos mais robustos para proteção dos contratos em um ambiente econômico globalizado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 24 out. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.286, de 29 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o mercado de câmbio brasileiro, o capital brasileiro no exterior, o capital estrangeiro no Brasil, e a prestação de informações ao Banco Central do Brasil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14286.htm. Acesso em: 10 out. 2024.

BRASIL. Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021. Dispõe sobre licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14133.htm. Acesso em: 16 ago. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Revogada pela Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial nº 639.170 - PR (2004/0004724-2). Relatora: Ministra Denise Arruda. Brasília, DF, 13 mar. 2007. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?num_registro=200400047242&dt_publicacao=16/04/2007. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Agravo em Recurso Extraordinário nº 1.295.334/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 9 nov. 2020. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despachol151326/false>. Acesso em: 19 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança nº 35.410 - DF. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 13 abr. 2021. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur446764/false>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 347. Brasília, DF. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula347/false>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1085/2015. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 6 de maio de 2015. Disponível em <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1085%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA OINT%2520desc/0>. Acesso em: 26 out. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1148/2022. Plenário. Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 25 maio de 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1148%252F2022/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA OINT%2520desc/0>. Acesso em: 22 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1180/2007. Segunda Câmara e Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 22 de maio de 2007. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1180%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA OINT%2520desc/0>

completo/1180%252F2007/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/3. Acesso em: 31 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1309/2006.** Primeira Câmara. Relator: Ministro Guilherme Palmeira. Sessão de 23 de maio de 2006. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1309%2520ANOACORDAO%253A2006%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/2. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1431/2017.** Plenário. Relator: Ministro Vital do Rêgo. Sessão de 05 de set. 2017. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/1431%252F2017/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/0). Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 167/2015.** Segunda Câmara. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Sessão de 03 fev. 2015. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/167%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO
INT%2520desc/1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/167%252F2015/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAO
INT%2520desc/1). Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2837/2010.** Plenário. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Sessão de 27 out. 2010. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2837%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/0](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/2837%252F2010/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDA
OINT%2520desc/0). Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 4125/2019** - Primeira Câmara. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão de 4 de jun. 2019. Disponível em: [https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/4125%252F2019%2520-
%2520Primeira%2520C%25C3%25A2mara/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252
C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1](https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/4125%252F2019%2520-
%2520Primeira%2520C%25C3%25A2mara/%2520%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252
C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/1). Acesso em: 8 set. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 7/2007.** Primeira Câmara Relator: Ministro Augusto Nardes. Sessão de 23 de jan. 2007. Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/KEY:ACORDAO-COMPLETO-31772/NUMACORDAOINT%20asc/0. Acesso em: 25 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 8032/2023. Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 18 jul. 2023. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/8032%252F2023/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 15 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 926/2011. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 15 de fev. 2022. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/926%252F2011/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0>. Acesso em: 24 ago. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional Federal da 3ª Região. Apelação Cível n. 0032183-04.2001.4.03.6100/SP. Desembargador Federal Mairan Maia. Julgado em 08 nov. 2012. Disponível em: <https://web.trf3.jus.br/base-textual/Home/ListaColecao/9?np=1>. Acesso em: 22 set. 2024.

COUTO, Reinaldo; CAPAGIO, Álvaro do C. *Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2021.

DINIZ, Maria H. *Dicionário jurídico universitário*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2022.

FILHO, Marçal J. *Curso de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

GASPARINI, Diogénes. *Direito administrativo*. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2011.

GONÇALVES, Carlos R. *Direito civil brasileiro: contratos e atos unilaterais*. v.3. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

LUZ, Valdemar P da. *Dicionário jurídico*. Barueri: Editora Manole, 2022.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. 1040 p.

NOHARA, Irene Patrícia D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024.

PIRES, Antonio Cecilio M. **Direito administrativo**, 2ª edição. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2013.

PIRES, Antonio Cecílio M.; PARZIALE, Aniello. **Comentários à Nova Lei de Licitações Públicas e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. São Paulo: Grupo Almedina, 2022.

SUNDFELD, André Rosilho, Carlos A. **Tribunal de Contas da União no Direito e na Realidade**. São Paulo: Grupo Almedina, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Reequilíbrio da concessão por modificação excepcional no mercado financeiro**. *Pareceres*, v. 2, p. 45-52, mar. 2013. DTR\2013\7077. Disponível em: <https://www.revistadotribunais.com.br/maf/app/resultList/document?&src=rl&srguid=i0a89ad45000001928de3dalf5ee1343d&docguid=I18b216a0f0fe11e2bbb1010000000000&hitguid=I18b216a0f0fe11e2bbb1010000000000&spos=1&epos=1&td=1&context=171&crumb-action=append&crumb-label=Documento&isDocFG=true&isFromMultiSumm=true&startChunk=1&endChunk=1#>.

Acesso

em

14

out.

2024

*BRASIL E MUDANÇAS CLIMÁTICAS: A CONVENÇÃO-QUADRO E O PNMC**BRAZIL AND CLIMATE CHANGE: THE UNFCCC AND THE PNMC**Gabriela Soldano Garcez²**Marcos Felipe de Assis Ribeiro³*

Resumo: O modo de vida pautado na exploração irrefreada resultou em mudanças climáticas que comprometem a sadia qualidade de vida e a dignidade no planeta. A pauta foi ganhando relevância, até que em 1992 foi criada a Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança Climática, formando uma aliança internacional onde diversos países se comprometeram a trabalhar em conjunto por medidas mitigadoras dos efeitos das mudanças climáticas. Lançadas essas bases, em 1997, com o Protocolo de Quioto, surgiram as primeiras obrigações que atingiam apenas países desenvolvidos. Não obstante, o Brasil, mesmo sem qualquer obrigação neste sentido por ser considerado um país em desenvolvimento, criou sua política nacional para tratar de mudanças climáticas, o PNMC. Em 2015, o Acordo de Paris trouxe novos paradigmas ao eliminar a distinção entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, responsabilizando todos por medidas mitigadoras, observando o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. A partir disso, todos os signatários devem contribuir conforme a sua capacidade, apresentando medidas para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. O Brasil tem importante papel nesta rede complexa por conta da Floresta Amazônica, razão pela qual, se analisará o histórico da Convenção Quadro e as contribuições brasileiras ao tema através das NDC's e do PNMC.

Palavras chave: Mudanças Climáticas; Nações Unidas; Meio Ambiente; UNFCCC; NDC.

Abstract: The lifestyle based on unchecked exploitation has led to climate changes that threaten the healthy quality of life and dignity on the planet. The issue gained increasing relevance until, in 1992, the United Nations Framework Convention on Climate Change was established, forming an international alliance where various countries committed to working together on mitigation measures for the effects of climate change. Building on this foundation, in 1997, the Kyoto Protocol was introduced, which imposed initial obligations only on developed countries. However, Brazil, even without any obligation in this regard as it is considered a developing

¹ Recebido em 18/11/2025 e aprovado em 09/12/2025.

² Professora permanente do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu (mestrado e doutorado) da Unisantos (em Direito Ambiental Internacional). Professora em nível de Graduação da Universidade Católica de Santos (Direito e Relações Internacionais). Pós doutora e visiting Researcher pela Universidade Santiago de Compostela (Espanha). Pós doutora pela Universidade de Coimbra. Doutora em Direito Ambiental Internacional (com bolsa CAPES) pela Universidade Católica de Santos. Mestre em Direito Ambiental (com bolsa CAPES) pela Universidade Católica de Santos. Advogada até 12.2024. Jornalista diplomata. Pedagoga. Conciliadora capacitada pela Escola Paulista de Magistratura. Vice Coordenadora da Catedra Sergio Vieira de Melo, cadastrada junto a Unisantos. Professora de curso preparatório para concursos. Finalista do Prêmio Jabuti de 2018, na Categoria "Ensaio", no eixo específico de "Ciências".

³ Advogado. Pós graduado em Direito Processual Civil. Mestrando em Direito Ambiental na Universidade Católica de Santos.

country, created its national policy to address climate change, the PNM. In 2015, the Paris Agreement introduced new paradigms by removing the distinction between developed and developing countries, holding all accountable for mitigation measures, in accordance with the principle of common but differentiated responsibilities. From then on, all signatories are expected to contribute according to their capacity, presenting measures to reduce greenhouse gas emissions. Brazil plays an important role in this complex network due to the Amazon Rainforest, which is why the history of the Convention and Brazilian contributions to the topic through NDCs and the PNM will be analyzed.

Keywords: Climate change, United Nations, Environment, UNFCCC, NDC.

1. INTRODUÇÃO

Ao menos desde 1972, ao menos parte da humanidade já demonstrava certa preocupação com a conservação do meio ambiente. Neste ano, ocorrera a Conferência de Estocolmo, onde já se discutiam formas de proteção e algumas mudanças no modo de desenvolvimento predatório.

Passados os anos, esta preocupação só aumentou e, como consequência, novos encontros da mesma estirpe ocorreram. Um dos mais marcantes, seguramente, foi a Rio-92.

Nesta oportunidade, foi firmada a Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima. Muito embora o documento não tenha estabelecido metas efetivas aos Estados-Parte, ele teve significativa importância ao lançar às bases para a cooperação internacional em medidas de mitigação de mudanças climáticas.

Ainda, foi na Rio-92 que se conceituou o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, firmando a ideia de que todos os Estados-Parte deveriam se comprometer com as medidas de combate às mudanças climáticas na medida de sua capacidade, bem como de seu grau de responsabilidade pelas emissões de gases de efeito estufa.

Somente em 1997, com o Protocolo de Quioto, metas foram arbitradas. No entanto, somente alguns países foram vinculados a estas metas, no caso, os países considerados desenvolvidos. Àqueles não industrializados, não eram obrigados a desenvolver medidas de redução nas emissões de gases de efeito estufa.

Quanto ao Brasil, mesmo sem obrigação vinculada a documento internacional, foi criado para o âmbito doméstico o Programa Nacional Sobre Mudança Climática, estabelecendo metas voluntárias de mitigação dos efeitos das mudanças do clima.

O paradigma internacional foi modificado somente em 2015, quando foi firmado o Acordo de Paris, que trouxe consigo a ideia das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC).

Ainda, o Acordo acabou com a dualidade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, vinculando todos os Estados-Parte a assumir obrigações e metas para redução da emissão de gases, de acordo com o seu nível de responsabilidade pelas emissões globais, bem como de sua capacidade pagadora.

O método adotado para elaboração deste trabalho é o analítico, embasado em levantamento bibliográfico e doutrinário em relação ao tema. E este trabalho presta-se a uma análise do histórico das medidas de combate aos efeitos das mudanças do clima nos âmbitos nacional e internacional, assim como detalhar as medidas do Brasil neste sentido (PNMC e NDC's), bem como analisar a real obtenção de resultados.

2. A CONVENÇÃO-QUADRO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

Durante a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 e que ficou conhecida como Rio-92, foi celebrada a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, que é um tratado internacional que pretende lançar as bases para a cooperação entre os países signatários para combater mudanças climáticas (Rei, Gonçalves, Souza, 2017, p. 83).

O documento estabelece com clareza o seu objetivo que, resumidamente, é o de diminuir as concentrações de gases a um nível que impeça interferências humana perigosas no sistema climático de efeito estufa na atmosfera, assim como que este nível seja alcançado em prazo suficiente para adaptação dos ecossistemas (Convención Marco de Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático, 1992, p. 5).

A Convenção, ainda, “representou um divisor de águas no que diz respeito à conscientização das nações acerca da fragilidade do ambiente em que vivemos” (Balduino, 2020, p. 174), ajudando a popularizar a ideia de que medidas de combate ao aquecimento global eram urgentes.

Surgida em um contexto de crise climática, a Convenção-Quadro pretende combater esta crise de forma cooperativa, com os seus Estados-Parte atuando em prol da redução de emissão de gases poluentes e, principalmente, investindo para a ampliação destas medidas e desenvolvimento de novas tecnologias que devem ser compartilhadas com os demais países.

A UNFCCC (sigla em inglês da Convenção: *United Nations Framework Convention on Climate Change*) é um “quadro” por estabelecer princípios gerais para as ações dos Estados-Parte no combate às mudanças climáticas, deixando as metas e os compromissos específicos para negociações posteriores e assumidas em documentos próprios, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, por exemplo.

E estas negociações ocorrem nas Conferências das Partes (COP's), que são reuniões entre os países signatários da Convenção que acontecem periodicamente, onde se avaliam os resultados das medidas tomadas até então, além da instituição de novas.

A Convenção ingressou no ordenamento jurídico brasileiro a partir do Decreto n. 2.652/1998, que a promulgou aqui, firmando o compromisso do Brasil em laborar pelos objetivos comuns, nos termos do artigo 2º:

O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.

O documento prevê objetivos, princípios e compromissos, mas não trazia, em números ou percentuais concretos, o quanto cada signatário deveria limitar sua emissão de gases de efeito estufa, propondo apenas atualizações periódicas (Trennepohl, 2020, livro digital).

Com isso, era evidente a sua insuficiência e a urgente necessidade de fortalecimento de seus termos. E isso ocorreria apenas cinco anos depois, com o Protocolo de Quioto.

Firmado em 1997, o Protocolo de Quioto é o primeiro documento a estabelecer obrigações jurídicas efetivas, onde os países signatários compromissaram-se a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa.

Por força do artigo terceiro do Protocolo, os países industrializados deverão, individualmente ou em conjunto, promover uma redução média de 5,2% nas emissões de gases de efeito estufa, abaixo dos níveis de 1990 no período de compromisso de 2008 a 2012 (Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention On Climate Change, 1997, p. 4).

Este foi o primeiro documento internacional a estabelecer limites efetivos para as emissões de gases de efeito estufa para os países já industrializados e propor outras medidas de mitigação (Meira Filho, Macedo, 2009, p. 12), além de difundir a urgência global de ações contundentes contra o aquecimento global e auxiliar no avanço da adoção de energias renováveis (Carmona, Kassai, 2019, p. 3).

Como salientado, as metas previstas no Protocolo de Quioto tocavam exclusivamente aos países desenvolvidos, enquanto, os em desenvolvimento (como o Brasil) estavam isentos destas obrigações até então (Ceron, Porto, 2019, p. 533).

Ainda que não vinculado a qualquer obrigação internacional neste sentido, o Brasil elaborou a sua própria Política Nacional Sobre Mudança do Clima, o PNMC, que entrou em vigor em 2009 e será melhor analisado em tópico próprio.

Com o avançar do tempo e as significativas mudanças no cenário global com a crise climática, um novo acordo era necessário para a continuidade efetiva das ações de combates aos efeitos das mudanças climáticas (Silveira, Carvalho, 2019, p. 2).

Então, conforme se aproximava a COP-15, que acontecera em 2009 na cidade de Copenhague, crescia a expectativa por um novo acordo sobre mudanças climáticas. No entanto não se chegou a qualquer consenso e a reunião sucumbiu aos impasses (Abranches, 2010).

Sem embargo do insucesso em se consolidar um novo acordo sobre o clima, em Copenhague foram “adotadas decisões relativas a um acordo mais amplo do que o Protocolo de Quioto” (Meira Filho, Macedo, 2009, p. 12), pavimentando o caminho para uma nova negociação internacional que só se concretizaria em alguns anos depois.

Destarte, um novo acordo só se concretizou em Paris, durante a COP-21, ocorrida entre os dias 30 de novembro e 12 de dezembro de 2015. Adveio deste encontro o Acordo de Paris, que “pretende reforçar a resposta mundial a ameaça das mudanças climáticas, no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza” (Acuerdo de París, 2015, p. 3).

Os países signatários se comprometeram a trabalhar pela manutenção da temperatura média mundial abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais, entre outras medidas.

Este é o panorama geral da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudanças Climáticas, valendo uma análise específica do Acordo de Paris que traz significativas modificações ao cenário global do combate e mitigação dos efeitos das mudanças do clima.

2.1 O Acordo de Paris

Após as extensas negociações, obteve-se um consenso e os países signatários estabeleceram os objetivos do Acordo de Paris. E após o trâmite legal no Brasil, o Acordo foi promulgado em 5 de junho de 2017 pelo então presidente Michel Temer a partir do Decreto 9.073/2017.

Com isso, oficialmente, o Acordo de Paris ingressava no ordenamento jurídico brasileiro. O seu artigo 2º estabelece os objetivos do Acordo:

- (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;
- (b) Aumentar a capacidade de adaptação aos impactos negativos da mudança do clima e promover a resiliência à mudança do clima e um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos; e

(c) Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.

Com efeito, os termos acordados miram a manutenção da temperatura média mundial abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais e, pra isso, estabelece metas embasadas em princípios.

Ainda no artigo 2º, em seu segundo parágrafo, se pode ver a expressa determinação de que o Acordo “será aplicado de modo a refletir a equidade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e das capacidades respectivas, à luz das diferentes circunstâncias nacionais”.

E quando se fala no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, se está a falar sobre responsabilizar cada país de acordo com a “parcela de imputabilidade cabível a cada Estado, tomando por base o nível de emissões, desenvolvimento, capacidade contributiva (tecnológica e socioeconômica) e contexto nacional” (Balduino, 2020, p. 174).

Compreende-se que todos os países contribuíram para as mudanças climáticas, alguns mais outros menos e, por este princípio, reconhece-se que alguns devem contribuir mais nas políticas de combate aos efeitos destas mudanças climáticas (Silveira, 2019, p. 9).

Oriundo da Declaração do Rio Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992, p. 3) este princípio estabelece que cada Estado deverá adotar medidas mitigadoras de emissões de gases de efeito estufa conforme o seu nível de emissão destes gases, bem como a sua capacidade financeira, científica e tecnológica de reduzi-los, bem como o seu estágio de desenvolvimento:

Os Estados devem cooperar em espírito de solidariedade global para conservar, proteger e restabelecer a saúde e a integridade do ecossistema da Terra. Visto que contribuíram em distinta medida para a degradação do meio ambiente global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que lhes cabe na busca internacional do desenvolvimento sustentável, em vista das pressões que suas sociedades exercem no meio ambiente global e das tecnologias e dos recursos financeiros de que dispõem.

Indo além, o Acordo estabeleceu as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC's), vinculando todos os Estados-Parte a uma obrigação de realizar e comunicar esforços ambiciosos para alcançar os objetivos do acordo, que para Balduino (2020, p. 181), são:

[...] um instrumento de implementação das metas nunca antes utilizado por nenhum outro programa desenvolvido no âmbito da Convenção Quadro sobre Mudança do Clima, tendo em vista que não somente busca respeitar a individualidade da capacidade contributiva de cada Estado Parte, como também enseja o exercício da auto responsabilidade de cada país, em estabelecer suas próprias metas com base no contexto real nacional.

Cada Estado-Parte estabelece suas metas, conforme a sua capacidade de desenvolvimento delas e a sua quota de responsabilidade pelas emissões de gases poluentes, em alinhamento com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Ainda, estas metas e o andamento de seu cumprimento devem ser inscritas em registro público (artigo 4º, parágrafo 12). Para este fim, as Nações Unidas mantêm no ar o NDC Registry⁴.

Outrossim, as NDC's, além da meta de redução de emissões a ser atingida, devem conter um detalhamento das medidas que serão adotadas para tanto, além de proporem o financiamento delas. Ainda, devem ser renovadas a cada cinco anos e, a nova Contribuição, devem representar uma progressão em relação às anteriores.

Sem embargo da auto responsabilidade atribuída aos Estados Parte ao deixar aos seus cuidados a elaboração de suas metas, o texto conduz ao entendimento de que as Contribuições Nacionalmente Determinadas devem representar uma progressão, indo sempre rumo ao aumento do nível de comprometimento e engajamento na causa.

Logo, há um direcionamento para que sempre se busque avançar nas metas, refletindo a maior ambição possível para cada signatário. Assim, não obstante haja uma significativa liberdade aos estados, não podem eles tratar as suas metas sem certos cuidados, evitando qualquer tipo de regressão.

E as Contribuições Nacionalmente Determinadas são, a bem da verdade, uma mudança de paradigma nas ações de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas ao incluir todos os países nas obrigações, assim como reconhecer que cada qual contribuirá conforme suas condições (Balduino, 2020, p. 183).

Ao prezar pela responsabilização de todos Estados na medida de sua capacidade (poluidora e contributiva), o Acordo de Paris acabou por colocar fim ao “dualismo entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, até então presente em outras declarações e encontros” (Trennepohl, 2020, livro digital), conferindo um tratamento mais abrangente das questões climáticas, atribuindo deveres a todos os atores deste longo processo.

Todavia, o sucesso do regime de mudanças climáticas passa por uma maior exigência aos países desenvolvidos que, historicamente, são os que mais contribuíram para o atual estágio da crise.

Por sua vez, os países em desenvolvimento, embora tenham poluído menos, são os que mais sentem os efeitos das mudanças climáticas, submetendo suas populações a reais prejuízos.

Um exemplo disso, é Tuvalu, um pequeno país insular situado no sudoeste do Oceano Pacífico, que segundo estudo do World Bank Group, pode desaparecer por conta do aumento do nível dos oceanos⁵.

⁴ <https://unfccc.int/NDCREG>

⁵ Chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcgicfindmkaj/https://climateknowledgeportal.worldbank.org/sites/default/files/country-profiles/15824-WB_Tuvalu%20Country%20Profile-WEB.pdf

E, à margem dos apelos de suas autoridades⁶, “os tuvaluenses têm obtido poucos resultados práticos na sua incessante faina de não submergir” (Silva, Rei, 2018, p. 377). Malgrado, estes resultados dependem de obrigação vinculantes aos Estados-Parte, visto que a morosidade pode ser fatal.

Para além das obrigações internacionais, o Acordo de Paris cria uma interferência no âmbito doméstico de cada signatário ao determinar aos Estados-Parte que adotassem medidas de mitigação internas (artigo 4º, parágrafo 2). E neste particular, o Brasil já possuía um programa próprio em andamento.

Isso porque, desde 2009 já vigorava no Brasil o Plano Nacional Sobre Mudança do Clima, época em que sequer existia previsão de um documento internacional vinculante neste sentido. Todavia, o PNMC será oportunamente abordado neste trabalho.

Ainda no cenário nacional, o Brasil, como signatário do Acordo de Paris, em cumprimento de suas obrigações, apresentou suas Contribuições Nacionalmente Determinadas aos Estados-Parte, propondo metas que, inicialmente, sofreram críticas.

3. AS CONTRIBUIÇÕES NACIONALMENTE DETERMINADAS APRESENTADAS PELO BRASIL

Em setembro de 2015, o Brasil apresentou à Convenção-Quadro suas metas que, posteriormente, seriam oficializadas como as Contribuições Nacionalmente Determinadas do país, comprometendo-se a reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em 43% até 2030, isto em relação aos níveis de 2005 (Silva, Sanqueta, 2017, p. 77).

Para atingir a meta, o país comprometeu-se a aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030, assegurar 45% de renováveis na matriz energética em 2030, sendo 28% a 33% de renováveis não-hidrelétricas (solar, eólica, biomassa, etanol) na matriz energética brasileira até 2030, aumentar o uso sustentável de energias renováveis, excluindo energia hidrelétrica, para ao menos 23% da geração de eletricidade do Brasil até 2030. Ainda, pretende-se alcançar, na região amazônica, desmatamento ilegal zero e compensar as emissões por supressão legal de vegetação até 2030, restaurar e reflorestar doze milhões de hectares até 2030, restaurar um adicional de quinze milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030; aumentar em cinco milhões de hectares os sistemas integrados de lavoura-pecuária-florestas até 2030. (Silva, Sanqueta, 2017, p. 77).

⁶ <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-26/noticia/2021/11/06/ministro-de-tuvalu-grava-discurso-para-cop-26-de-dentro-do-mar-em-protesto-contr-risco-de-ilha-desaparecer.ghtml>

A NDC brasileira assumiu grandes responsabilidades (Torres, 2022, p. 2), todavia foi criticada e considerada genérica em suas propostas de medidas para atingir estes objetivos (Rei, Gonçalves, Souza, 2017, p. 87).

Sob o argumento de que a NDC de 2015 havia sido apresentada antes da conclusão do Acordo de Paris, em 2020 o Brasil solicitou à Convenção-Quadro “que fosse desconsiderada a última Contribuição brasileira” (Torres, 2022, p. 3). No entanto, esta nova NDC representava uma menor ambição em relação a anterior, nem apresentam planos setoriais específicos para o alcance da nova meta (Torres, 2022, p. 8).

A NDC de 2020 ainda retirou a meta de eliminar o desmatamento ilegal até 2030 (Torres, 2022, p. 11), o que representa prejuízo à reputação e credibilidade do Brasil no cenário internacional.

Durante a COP-29, realizada entre os dias 11 e 22 de novembro de 2024 em Baku, no Azerbaijão, o Brasil entregou ao Secretário Executivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas Sobre Mudança do Clima a nova NDC brasileira que elevou a meta de redução de emissão de gases de efeito estufa.

Como dito, o país se comprometeu a reduzir estas emissões de 59% a 67%, isto até 2035, em comparação com os níveis de 2005 (A NDC do Brasil, 2024, p. 35), além da apresentação de Planos Setoriais de Mitigação que delimitam as medidas que serão tomadas em prol da obrigação de redução de emissão de gases assumida.

A nova NDC representa um avanço nas metas e, por esta razão, sugerem uma maior ambição das propostas, demonstrando um maior alinhamento com o espírito do Acordo de Paris.

4. A POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA

Em 2009, na ausência de uma convenção internacional vinculante, o Brasil instituiu e estruturou um programa para o combate às mudanças climáticas no âmbito doméstico, onde foram estabelecidas metas e dadas providências de organização e desenvolvimento de medidas mitigadoras.

Mesmo não possuindo esta obrigação, já que não compunha o rol dos países desenvolvidos do Anexo I do Protocolo de Quioto (Obermaier, Rosa, 2013, p. 155), o Brasil estabeleceu o Programa Nacional sobre Mudança do Clima, o PNMC.

Inobstante a ausência de obrigação vinculante neste sentido, o Brasil instituiu este programa voluntário fundado, conforme o próprio artigo 3º do PNMC afirma, nos princípios da

precaução, da prevenção, do desenvolvimento sustentável e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Além de promover medidas de combate às mudanças climáticas no âmbito doméstico, ajudando o país a enfrentar seus próprios desafios neste aspecto, o PNMC também serve de auxílio para o atendimento aos compromissos internacionais dos quais o Brasil é parte.

Numa breve análise da linha do tempo, o Programa nasce a partir dos trabalhos do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, criado pelo Decreto n. 6.263/2007 (posteriormente extinto pelo Decreto n. 10.223/2020). E em 29 de dezembro de 2009 entrava em vigor a Lei 12.187 que instituía o PNMC.

Logo, a Política Nacional sobre Mudança do Clima “tem por condão prever, evitar ou minimizar os efeitos do aquecimento global e, ainda, criar estruturas necessárias para combater e mitigar seus efeitos” (Ceron, Porto, 2019, p. 535).

Diz a citada lei que Programa Nacional Sobre Mudança do Clima visará compatibilizar a o desenvolvimento socioeconômico com a proteção do sistema climático, redução de emissão de gases de efeito estufa, implementação de medidas de adaptação, preservação, conservação e recuperação de recursos ambientais, entre outros objetivos.

Ainda, a lei prevê a promoção e desenvolvimento de pesquisas científico-tecnológicas para mitigar as mudanças do clima, identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas.

A proposta de ação concreta, de fato, está prevista no artigo 12 do Programa Nacional Sobre Mudança do Clima, onde o país adotou voluntariamente o objetivo de reduzir entre 36,1% e 38,9% das emissões de gases de efeito estufa projetadas até 2020, o que, para Trennepohl (2020, livro digital), é o ponto mais importante desta legislação.

Para regulamentar as ações que levarão a atingir as metas estabelecidas no Programa Nacional Sobre Mudança do Clima, foi editado o Decreto n. 7.390/2010 que acabou revogado pelo Decreto n. 9.578/2018 que o substituiu.

O fato de se estabelecer estas metas no âmbito nacional, demonstram ao menos uma disposição do país em executar medidas mitigatórias dos efeitos das mudanças climáticas, independentemente daquelas assumidas em compromissos internacionais (Motta, 2011, p. 39).

Essa disposição se justifica na medida em que o Brasil é um dos países que mais desperta a atenção do mundo quando assunto é meio ambiente, seja pela Floresta Amazônica ou pelo papel do país no desenvolvimento de biocombustíveis (Obermaier, Rosa, 2013, p. 155).

Por se tratar de um país de dimensões continentais, cada região brasileira possui peculiaridades que interferem diretamente nas políticas públicas de combate às mudanças climáticas, razão pela qual, o PNMC determina que as ações nacionais devem dialogar com as ações promovidas nos âmbitos estadual e municipal (artigo 3º, inciso V).

E nesta toada, Romeiro e Parente ressaltam que a efetividade e o cumprimento políticas nacionais de combate às mudanças climáticas dependerão de como os governos estaduais e municipais conduzirão estas políticas e as suas próprias (2011, p. 46).

Fato é que os estados e principalmente os municípios, por estarem mais próximos dos locais onde essas políticas serão implementadas, conhecem de forma mais ampla a realidade deles e, portanto, devem colaborar com o Plano Nacional e auxiliar na sua efetividade e no alcance de resultados reais.

O sucesso das ações contra os efeitos das mudanças climáticas no planeta depende, além da governança, de ações integradas com políticas públicas nos níveis nacional, estadual e municipal que se comuniquem entre si em prol do mesmo objetivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É cada vez mais urgente a adoção de medidas efetivas de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e, para um maior alcance destas medidas, revela-se indispensável a cooperação entre países, especialmente os desenvolvidos ou industrializados.

Por óbvio, foram estes países os que mais contribuíram para o nível atual da crise climática, sendo justo que seja deles exigida uma resposta mais contundente, seja em medidas de mitigação, em financiamento ou mesmo em compartilhamento de tecnologia com os países em desenvolvimento.

Logo, a ampliação das medidas de mitigação capaz de torna-las mais efetivas com resultados práticos, depende da conscientização dos países desenvolvidos de sua maior responsabilidade nesta questão.

O Acordo de Paris, embora influenciado pelo princípio das obrigações comuns, porém diferenciadas, ainda deixa a desejar na imposição de maiores responsabilidades aos países desenvolvidos.

Os efeitos mais nefastos das mudanças climáticas afetam de forma mais severa aos países mais pobres que, em regra, pouco emitem gases poluentes. Isto é, os que menos poluem são os que mais sofrem. E pior: ainda dependem de financiamento dos países mais ricos para tomarem suas próprias medidas.

Não se pode olvidar da complexidade das negociações que envolvem acordos da dimensão do Acordo de Paris. No entanto, resultados reais de mitigação de efeitos de mudanças climáticas só ocorrerão quando houver um maior nível de exigência destes documentos aos países desenvolvidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. A COP15: apontamentos de campo. *Dossiê teorias socioambientais*, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142010000100011>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BALDUINO, Maria Clara de Jesus Maniçoba. O acordo de paris e a mudança paradigmática de aplicação do princípio da responsabilidade comum, porém diferenciada. *Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos*, [S. l.], v. 13, n. 1, p. 172-188, 2020. DOI: 10.21680/1982-310X.2020v13n1ID21571. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/21571>. Acesso em: 2 jun. 2025.

BRASIL. NDC do Brasil – A visão do Brasil para 2035. Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar. 2024. Disponível em: Acesso em: <https://www.gov.br/mda/pt-br/noticias/2024/10/brasil-entrega-a-onu-nova-ndc-alinhada-ao-acordo-de-paris>. 08 jun. 2025.

CARMONA, Bruno de Souza e KASSAI, José Roberto. A matriz energética brasileira: uma análise perante a NDC e o ODS7. 2019, Anais. São Paulo: EAC/FEA/USP, 2019. Disponível em: https://congressosp.fipecafi.org/anais/Anais2019_NEW/ArtigosDownload/1751.pdf. Acesso em: 07 jun. 2025.

CERON, Lucas Freier; PORTO, Lucas Porciuncula. *Convencção-quadro das nações unidas: protocolo de Kyoto e a política nacional sobre mudança do clima*. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, v. 8, p. 529-540, 2013. Acesso em: 07 jun. 2025.

MEIRA FILHO, Luis Gylvan; MACEDO, Isaias C. Etanol e mudança do clima: a contribuição para o PNMC e as metas para o pós-Kyoto. Versão preliminar. UNICA, São Paulo, Brasil, 2009. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Isaias-Macedo/publication/266178289_ETANOL_E_MUDANCA_DO_CLIMA_A_CONTRIBUICAO_PARA_O_PNMC_E_AS_METAS_PARA_O_POS-KYOTO/links/54bd52f80cf218d4a16a2602/ETANOL-E-MUDANCA-DO-CLIMA-A-CONTRIBUICAO-PARA-O-PNMC-E-AS-METAS-PARA-O-POS-KYOTO.pdf. Acesso em 07 jun. 2025.

NACIONES UNIDAS. *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo*. 1992. Disponível em: <[https://docs.un.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1\(vol.I\)](https://docs.un.org/es/A/CONF.151/26/Rev.1(vol.I))>. Acesso em: 2 jun. 2025.

NACIONES UNIDAS. *Convención Marco De Las Naciones Unidas Sobre El Cambio Climático*. 1992. Disponível em: <<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>>. Acesso em: 2 jun. 2025.

OBERMAIER, Martin. ROSA, Luiz Pinguelli. *Mudança climática e adaptação no Brasil: uma análise crítica*. 2013. *Estudos avançados*. Disponível em <<https://doi.org/10.1590/S0103-40142013000200011>>. Acesso em 05 jun. 2025.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; DE SOUZA, Luciano Pereira. *Acordo de Paris: reflexões e desafios para o regime internacional de mudanças climáticas*. *Veredas do Direito*, v. 14, n. 29, p. 81-99, 2017. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/320317907 ACORDO DE PARIS REFLEXOES E DESAFIOS PARA O REGIME INTERNACIONAL DE MUDANCAS CLIMATICAS](https://www.researchgate.net/publication/320317907_ACORDO_DE_PARIS_REFLEXOES_E_DESAFIOS_PARA_O_REGIME_INTERNACIONAL_DE_MUDANCAS_CLIMATICAS)>. Acesso em: 2 jun. 2025.

SILVA, Bárbara Elis Nascimento; SANQUETTA, Carlos Roberto. *Análise da contribuição nacionalmente determinada (ndc) brasileira em comparação aos países do BRICS*. *Revista Presença Geográfica*, v. 4, n. 1, p. 73-89, 2017. Acesso em: 07 jun. 2025.

SILVA, José Carlos Loureiro da; REI, Fernando Cardozo Fernandes. Tuvalu: *Atlântida Contemporânea*. In: JUBILUT, Lílina Lyra et al(org.). *“Refugiados Ambientais”*. Roraima: UFRR, 2018. p. 363-405. Disponível em: <https://www.academia.edu/35928561/_Refugiados_Ambientais_> Acesso em: 09 jun. 2025;

SILVEIRA, Gustavo Madeira da. CARVALHO, Carlos Augusto Thives de. *A política do clima no Brasil e no mundo: da criação da UNFCCC a NDC*. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*. Ano 04, Ed. 09, Vol. 03, pp. 73-91. Setembro de 2019. ISSN: 2448-0959. Disponível em: <<https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/politica-do-clima>>. Acesso em 2 jun. 2025.

TORRES, Adriana. *Política climática brasileira: uma comparação entre as NDC's do país*. Brasil, janeiro de 2012. *Policy Commons*. COI: [20.500.12592/5g1vh8](https://coi.org/20.500.12592/5g1vh8). Disponível em: <<https://coi.org/20.500.12592/5g1vh8>>. Acesso em: 07 jun. 2025.

TRENNEPOHL, Terence. *Manual de direito ambiental*. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.

UNITED NATIONS. *Kyoto Protocol To The United Nations Framework Convention On Climate Change*. 1997. Disponível em: <<https://unfccc.int/documents/2409>>. Acesso em: 2 jun. 2025.