

nº25

DPU
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Escola Nacional

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

JANEIRO - JUNHO DE 2026 | BRASÍLIA - DF

ISSN: 1984-0322

e-ISSN: 2448-4555

DOI: <https://doi.org/10.46901/revistadadpu.i25>



Direito e Mudanças Climáticas

• Acesso à Justiça • Direitos Humanos • Defensoria Pública

ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Diego de Oliveira Silva

Diretor-Geral da Escola Nacional da Defensoria Pública da União

Eliana Monteiro Staub Quinto

Vice-Diretora Geral da ENADPU

CONSELHO EDITORIAL

Érico Lima de Oliveira - Editor-chefe da Revista da Defensoria Pública da União. Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo e University College London. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de Oxford. Defensor Público Federal.

CONSELHEIROS ENDÓGENOS 2025/2028

TITULARES

Larissa Amantea Pereira - Mestra em Direito Constitucional pelo Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Defensora Pública Federal.

Nathalia Laurentino Cordeiro Maciel - Mestra em Políticas Públicas e Governo pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Defensora Pública Federal.

Ricardo Russell Brandão Cavalcanti - Pós-Doutorando em Direitos Humanos pela Universidade de Salamanca, Espanha. Doutor em Ciências Jurídicas-Públicas pela Universidade do Minho, Braga, Portugal, com validação pela Universidade de Marília - SP. Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco - Unicap. Defensor Público Federal.

SUPLENTES

Bernard dos Reis Alô - Pós-Doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Defensor Público Federal.

César de Oliveira Gomes - Doutorando em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Defensor Público Federal.

CONSELHEIROS EXÓGENOS

Alejandro Medici - Doutor em Direitos Humanos e Desenvolvimento pela Universidade Pablo de Olavide, Espanha. Mestre em Teorias Críticas do Direito e da Democracia na Ibero-América pela Universidade Internacional da Andaluzia, Espanha. Professor Titular de Direito Político na Universidade Nacional de La Pampa.

Alexandre Moraes da Rosa - Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor do Programa de Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI).

Artur Stamford da Silva - Doutor em Teoria, Filosofia e Sociologia do Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professor Titular da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE).

Cesar Augusto Silva da Silva - Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professor Associado da Faculdade de Direito (FADIR) da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS).

Clarissa Marques da Cunha - Doutora em Direito pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Professora da Universidade de Pernambuco (UPE) e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade Damas (PPGD-ARIC-FADIC). Advogada.

Clayton de Albuquerque Maranhão - Doutor em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Professor Associado da Universidade Federal do Paraná (UFPR).

Cleber Francisco Alves - Doutor em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Professor da Universidade Católica de Petrópolis (UCP) e da Universidade Federal Fluminense (UFF).

Guilherme Roman Borges - Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor de Teoria do Direito e Direitos Humanos da Pós-Graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Saverio Di Benedetto - Doutor em Direito do Mercado e da Economia pela Escola Superior ISUFI de Lecce, Itália. Mestre em Direito Público, Gestão Internacional e Direito do Comércio Internacional pela Escola Superior ISUFI, Itália. Professor Associado de Direito Internacional na Faculdade de Direito da Universidade de Salento, desde 2015.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
ESCOLA NACIONAL DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

N. 25, jan./jun. de 2026
Brasília, DF

ISSN 1984-0322 (impresso)
e-ISSN 2448-4555 (online)

R. Defensoria Públ. União	Brasília, DF	n. 25	p. 1-372	jan./jun. 2026
---------------------------	--------------	-------	----------	----------------

REVISTA DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Missão: Fomentar e disseminar conhecimento afeto à Defensoria Pública, à promoção dos Direitos Humanos e ao acesso à justiça.

Revista da Defensoria Pública da União está licenciada sob CC BY-NC 4.0  BY-NC

Esta publicação utiliza o software  iThenticate® para verificação de similaridade.

DEFENSORA PÚBLICA-GERAL FEDERAL

Tarcijany Linhares Aguiar Machado

SUBDEFENSOR PÚBLICO-GERAL FEDERAL

Marcos Antônio Paderes Barbosa

CORREGEDORA-GERAL FEDERAL

Flávia Borges Margi

CONSELHO SUPERIOR

Holden Macedo da Silva - Categoria Especial

Willian Charley Costa de Oliveira - Categoria Especial

Daniel Pheula Cestari - Primeira Categoria

José Rômulo Plácido Sales - Primeira Categoria

Vladimir Ferreira Correia - Segunda Categoria

COORDENAÇÃO, EDITORAÇÃO, DISTRIBUIÇÃO E INFORMAÇÕES

Coordenação de Incentivo à Pesquisa e Publicação - COPP

Palácio da Agricultura, Bloco F, Quadra 01, Setor Bancário Norte, 4º Andar, Brasília/DF -

CEP 70.040-908 Tel.: +55 (61) 3318-0287 Site: www.dpu.gov.br/esdpu

E-mail: publicacoes.enadpu@dpu.def.br

Revista da Defensoria Pública da União / Defensoria Pública da União. – n. 25

(Jan./Jun. 2026)- .- Brasília : DPU, 2026- .

v. ; 28 cm.

Semestral

Disponível também: <http://revistadadpu.dpu.def.br>

ISSN 1984-0322 – e-ISSN 2448-4555 (online)

1. Direito público, periódico. 2. Assistência judiciária, periódico. 3. Defensoria pública, Brasil, periódico. I. Brasil. Defensoria Pública da União.

CDDir 341.46218

Os colaboradores desta Revista possuem ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhes a responsabilidade das ideias e conceitos emitidos em seus trabalhos.



REDE VIRTUAL DE
BIBLIOTECAS



BDJur
Biblioteca Digital Jurídica - STJ



sumários
Sumários de Revistas Brasileiras .org



Crossref



DIADORIM
Diretório de políticas editoriais das
revistas científicas brasileiras



Corte IDH
Protegiendo Derechos



ABEC
BRASIL
Associação Brasileira de Editores Científicos

EQUIPE DE PRODUÇÃO EDITORIAL

Editora Executiva

Daiane dos Santos Soares

Assistente de Editoração

Leandra Lofego Rodrigues

Assistente de Comunicação Social e Capa

Brenda Barbosa de Souza

Mateus Braga Mendes

Estagiário de Letras - Português

Jorge Emanuel da Silva Andrade

Estagiária de Tecnologia da Informação

Thelma Evangelista dos Santos

PARECERISTAS DESTA EDIÇÃO

Adam Benedito do Carmo de Sousa - Pós-doutor em Educação pelo Centro de Pesquisa Integralize. Doutor em Ciência da Educação pela Universidad Martín Lutero (UML). Mestre em Educação Especial: Ramo Cognitivo e Motor pela Universidade Fernando Pessoa (UFP) Porto, Portugal; e em Gestão Pública pela Universidade Federal do Pará (UFPA). Analista Técnico em Serviço Social da Defensoria Pública da União no Amapá e Assistente Social da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP).

Aline Andrighetto - Pós-Doutoranda em Direito na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Mestra em Direito pela Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões (URI). Pesquisadora e membro da Red Intelectual Sur-Sur (RISUR).

Aline Lemos Reis Bianchini - Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Mestra em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Defensora Pública Federal.

Aline Vitalis - Doutora em Direito Tributário pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Ciências Jurídico-Políticas (menção em Direito Constitucional) pela Universidade de Coimbra. Procuradora da Fazenda Nacional.

Ana Flávia Borges Paulino - Doutora em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito, Regulação e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília (UnB). Analista do Superior Tribunal de Justiça (STJ), professora e pesquisadora nas áreas de inteligência artificial, regulação e políticas públicas.

Carlos Eduardo Regilio Lima - Mestre em Direito Internacional pela Universidad Complutense de Madrid (Espanha). Defensor Público Federal.

Carlos Henrique Miranda Jorge - Mestre em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Advogado e professor universitário, com atuação nas áreas de Direito Penal, Processual Penal, Direitos Humanos e Direito da Criança e do Adolescente.

Clara Carolina Souza Santos - Doutora em Teoria e História Literária pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em Linguística pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB). Professora da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), Campus IV - Jacobina.

Cláudio Tucci Júnior - Pós-doutor em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Filosofia do Direito. Coordenador de Estudos para Implementação de Reformas Administrativas da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE/USP) e professor da Universidade Santa Cecília, do Centro Universitário Gran Faculdade e da Universidade Municipal de São Caetano do Sul (USCS).

Cleide Aparecida Vitorino - Doutora em Direito Constitucional e Mestra em Direito pela Faculdade Autônoma de Direito (FADISP). Advogada da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB/SP) e membra do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

Daisy Assmann Lima - Doutora em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Mestre em Economia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). Servidora da Defensoria Pública da União (DPU), professora conteudista do Gran e instrutora da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

Edcarlos Alves Lima - Doutorando em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP). Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie (UPM). Professor e coordenador da Faculdade de Direito das Faculdades Integradas Rio Branco. Procurador-Chefe na Procuradoria Geral do Município de Cotia/SP.

Feliciano de Carvalho - Doutor em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Defensor Público Federal de 1ª Categoria da Defensoria Pública da União (DPU) e professor de Direito Penal e Processual Penal.

Fernanda Nunes Barbosa - Pós-doutora em Direito pela Universidade de Sevilha (Espanha). Doutora em Direito Civil pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestra em Sociedade e Estado em Perspectiva de Integração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUC-RS), advogada e diretora científica da Associação As Civilistas.

Francieli Korquevicz Morbini - Pós-doutoranda pelo UniBrasil. Doutora em Direitos Fundamentais e Democracia pelo UniBrasil. Mestra em Direitos Fundamentais e Democracia pelo UniBrasil. Professora do Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil), coordenadora da Especialização em Direito e Processo Previdenciário do UniBrasil e pesquisadora visitante da Universidad de Talca (Chile).

Franciélis Ferreira Vargas - Mestra em Prestação Jurisdicional e Direitos Humanos pela Universidade Federal do Tocantins (UFT) e Escola Superior da Magistratura Tocantinense (ESMAT). Assessora técnica jurídica do Núcleo Especializado em Promoção e Defesa dos Direitos da Mulher (NUDEM) da Defensoria Pública do Estado do Tocantins e coordenadora da Linha de Pesquisa Proteção às Pessoas Defensoras de Direitos Humanos do GESIDH.

Guilherme Gomes Vieira - Doutor em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB). Defensor Público do Distrito Federal

e professor substituto da Faculdade de Administração, Contabilidade, Economia e Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília (UnB).

Gustavo de Aguiar Campos - Doutor em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Mestre em Psicologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Assistente Técnico de Políticas de Cidadania no Sistema Prisional do Programa Fazendo Justiça, parceria entre o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

Helder Medeiros França - Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Advogado, contabilista, professor e coordenador da Pós-Graduação em Contabilidade, Controladoria e Finanças (CEFIN) e do MBA em Contabilidade e Finanças da FIPECAFI.

João Olinto Trindade Junior - Doutor em Letras pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Mestre em Letras pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Professor mediador do Consórcio CEDERJ/UERJ/UAB e pesquisador nas áreas de Literatura Comparada, Literaturas Africanas de Língua Portuguesa e Insólito Ficcional.

Jorge Alberto Araújo de Araújo - Doutor em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Juiz Federal da 12ª Vara da Seção Judiciária do Maranhão, professor da Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e formador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM).

Jorge Rafael Matos - Doutor em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Autônomo do Brasil (UniBrasil). Professor da Universidade da Região de Joinville (Univille) e coordenador do Curso de Direito do Campus São Bento do Sul.

Lanaira da Silva - Doutoranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestra em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS).

Leonardo Felipe de Oliveira Ribas - Pós-doutor em Sociologia e Direito pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Doutor em Teoria do Estado e Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Mestre em Teologia Sistemático-Pastoral pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Chefe da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) e professor da Escola do Legislativo do Estado do Rio de Janeiro (ELERJ).

Lucas Paulo Fernandes - Doutorando em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Harven Agribusiness School, da Escola Superior de Pesquisa e Desenvolvimento (ESPD) e da Fundação Hermínio Ometto. Advogado especializado em Direito Público.

Luiz Fernando Lourenço Guimarães - Mestre em Direito pela Universidade de Passo Fundo (UPF). Oficial de Justiça Avaliador Federal do Tribunal Regional do Trabalho da 4ª Região (TRT-4) e pesquisador da Universidade de Passo Fundo (UPF).

Maria Clara Giassetti Medeiros Corradini Lopes - Mestra em Direitos Humanos e Desenvolvimento Social pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas). Coordenadora de Direito e Tecnologia do Instituto Nacional de Pesquisa e Promoção de Direitos Humanos (INPPDH), parecerista da Revista da Defensoria Pública da União (DPU) e

avaliadora do Programa Institucional de Iniciação Científica da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Marina Calanca Servo - Doutoranda em Direitos Coletivos e Cidadania pela Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Coordenadora da Clínica de Direitos Humanos e Cidadania da UNAERP, advogada e supervisora do Escritório de Assistência Jurídica (EAJ) da instituição.

Mario Filipe Cavalcanti - Doutorando em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Ciências da Comunicação pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado atuante em Propriedade Intelectual, perito judicial do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJSP) e editor-chefe do portal Homo Literatus.

Paulo Afonso dos Santos Tavares - Doutorando em História pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Mestre em Desenvolvimento e Planejamento Territorial pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC Goiás). Vice-presidente da Academia Trindadense de Letras, Ciências e Artes (ATLECA) e parecerista ad hoc de periódicos científicos nas áreas de Direito, Filosofia, História e Ciências Sociais.

Pedro Gonsalves de Alcântara Formiga - Doutorando em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito pela Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FDRP-USP). Pesquisador da Cátedra José Bonifácio do Instituto de Relações Internacionais da USP e do Grupo de Estudo e Pesquisa em Sociologia do Direito e Direitos Socioambientais da FDRP-USP.

Pedro Rennó Marinho - Doutorando e Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Defensor Público Federal.

Rodrigo Fornaziero Campillo Lorente - Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Procurador da Câmara Municipal de Santa Bárbara D'Oeste - SP. Advogado.

Thaisy Perotto Fernandes - Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUI). Mestre em Direito pela Universidade de Caxias do Sul (UCS). Professora Substituta do Instituto Federal do Paraná - Campus Palmas (IFPR).

Wagner Roby Gídaro - Doutor em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Processual Civil pela Universidade Paulista (UNIP). Mestre em Direito Processual pela Universidade de São Paulo (USP). Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Professor da Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas).

Willi Sebastian Künzli - Doutor em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo (USP). Advogado com atuação em São Paulo, Rio de Janeiro e Nova Iorque e membro do Grupo de Estudos em BRICS (GEBRICS) da Faculdade de Direito da USP.

Wilson Seraine da Silva Neto - Doutorando em Direito e Economia pela Universidade de Lisboa. Mestre em Ciências Jurídico-Políticas, com menção em Direito Constitucional, pela Universidade de Coimbra. Professor Assistente Convidado da Universidade de Coimbra e advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Piauí (OAB-PI).

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO

Diego de Oliveira Silva e Eliana Monteiro Staub Quinto

13

EDITORIAL

Érico Lima de Oliveira

17

SEÇÃO TEMÁTICA ESPECIAL

DIREITO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

LAW AND CLIMATE CHANGE

21

Política Nacional de Resíduos Sólidos e invisibilização dos catadores diante do Decreto n.º 12.438/2025

National Solid Waste Policy and the invisibilization of waste pickers under Decree n.º 12,438/2025

23

Marília Arruda

Direito e mudanças climáticas na perspectiva de gênero e da promoção dos direitos humanos

Law and climate change from a gender perspective and the promotion of human rights

53

Alice Bianchini

Para além do local do dano: o princípio da efetividade como vetor de fixação da competência em desastres ambientais no Superior Tribunal de Justiça

Beyond the location of damage: the principle of effectiveness as a vector for determining jurisdiction in environmental disasters in the Superior Court of Justice

73

Larissa Amantea Pereira

Entre conquistas e cautelas: o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção constitucional do meio ambiente

Between achievements and caution: the role of the Brazilian Supreme Federal Court in the constitutional protection of the environment

97

Vinícius Wildner Zambiasi

A proteção do patrimônio cultural das comunidades quilombolas pela Defensoria Pública da União: atuação do Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais e o nexu com a justiça climática	
<i>The protection of quilombola communities' cultural heritage by the Federal Public Defender's Office: the role of the Traditional Communities Working Group and the nexu with climate justice</i>	117
Célio Alexandre John	

Mecanismo de ajuste de carbono na fronteira da União Europeia (CBAM): um instrumento climático inclusivo?	
<i>Carbon border adjustment mechanism (CBAM) in the European Union: an inclusive climate instrument?</i>	143
Monalisa Rocha Alencar	

A natureza jurídica dos créditos de carbono na Lei 15.042/2024	
<i>The legal nature of carbon credits under Law 15.042/2024</i>	169
Lucas Ribeiro Cunha	
Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin	

ACESSO À JUSTIÇA	195
<i>ACCESS TO JUSTICE</i>	

Entre normas e necessidades: o mínimo existencial no superendividamento e os limites constitucionais da regulamentação infralegal	
<i>Between rules and needs: the existential minimum in over-indebtedness and the constitutional limits of infralegal regulation</i>	197
Carlos Eduardo de Oliveira Lula	

<i>Numerus clausus</i>: de princípio da execução penal a regra de direito fundamental	
<i>'Numerus clausus': from a principle of penal execution to a rule of fundamental right</i>	229
João Vitor Flavio de Oliveira Nogueira	
Rafael Ferreira Bizelli	

DIREITOS HUMANOS 257
HUMAN RIGHTS

O direito à leitura no cárcere: algumas reflexões sobre o art. 130 do Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal 259
The right to read in incarceration: some reflections on article 130 of the Federal Penitentiary System Assistance Manual
Érica de Oliveira Hartmann

DEFENSORIA PÚBLICA 289
PUBLIC DEFENDER'S OFFICE

Do presencial ao remoto: a experiência dos colaboradores da Defensoria Pública da União em Santa Catarina 291
From face-to-face to remote: the experience of employees at the Federal Public Defender's Office in Santa Catarina
Liane Cristine Elsenbach
Kaizô Iwakami Beltrão

Custos vulnerabilis: análise empírica da atuação da Defensoria Pública da União nas ações possessórias 321
'Custos vulnerabilis': empirical analysis of the work of the Union Public Defender's Office in possession actions
Wilza Carla Folchini Barreiros

Simplificação da linguagem com foco no cidadão: uma demanda possível para a DPU 349
Language simplification with a focus on the citizen: a possible demand for the DPU
Ana Carolina Araújo Gomes

ORIENTAÇÕES PARA AUTORES 365
GUIDELINES FOR AUTHORS

APRESENTAÇÃO

Prezadas leitoras, prezados leitores, a 25ª edição da Revista da Defensoria Pública da União é dedicada ao tema Direito e Mudanças Climáticas, assunto que ocupa posição central nos debates jurídicos contemporâneos e que desafia as instituições democráticas a repensarem seus instrumentos de proteção de direitos diante de uma crise ambiental de escala global.

As mudanças climáticas deixaram de constituir uma preocupação projetada para o futuro para se afirmarem como realidade concreta, capaz de intensificar desigualdades históricas, aprofundar vulnerabilidades sociais e produzir impactos diferenciados sobre grupos e territórios já marcados por processos de exclusão. Nesse cenário, o Direito é chamado a responder a questões que ultrapassam os limites tradicionais da regulação ambiental, alcançando temas relacionados à justiça social, aos direitos humanos, à proteção de comunidades tradicionais, ao acesso à justiça e à própria conformação das instituições democráticas.

A Defensoria Pública da União ocupa posição estratégica nesse contexto. Sua atuação em defesa de populações vulnerabilizadas, povos e comunidades tradicionais, migrantes, pessoas privadas de liberdade, consumidores e grupos historicamente excluídos revela que a crise climática não pode ser compreendida apenas como um fenômeno ecológico, pois se trata também de um problema de distribuição de riscos, oportunidades e direitos. A justiça climática, portanto, constitui dimensão indissociável da missão constitucional da Defensoria Pública.

A seção Temática Especial reúne estudos que abordam diferentes aspectos das relações entre mudanças climáticas, proteção ambiental e direitos fundamentais. Marília Arruda, em “Política Nacional de Resíduos Sólidos e invisibilização dos catadores diante do Decreto n.º 12.438/2025”, promove uma reflexão crítica sobre os riscos representados pela flexibilização das políticas de gestão de resíduos sólidos e sobre os impactos ambientais, econômicos e sociais decorrentes da tentativa de reabertura da importação de resíduos. O trabalho evidencia como os catadores de materiais recicláveis permanecem frequentemente invisibilizados nas políticas públicas, apesar de seu papel fundamental para a economia circular e para a sustentabilidade urbana.

Na sequência, Alice Bianchini analisa a relação entre mudanças climáticas, gênero e direitos humanos, demonstrando como mulheres, especialmente aquelas submetidas a múltiplas formas de vulnerabilização, sofrem impactos dos eventos climáticos extremos de maneira desproporcional. O artigo reafirma a necessidade de incorporação da perspectiva de gênero nas políticas climáticas como exigência jurídica decorrente dos compromissos constitucionais e internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

A contribuição de Larissa Amantea Pereira consiste em examinar a utilização do princípio da efetividade como critério para definição da competência em ações coletivas ambientais. A partir da análise de importantes precedentes do Superior Tribunal de Justiça envolvendo os desastres de Cataguases, Mariana e Brumadinho, o estudo demonstra como a complexidade dos danos ambientais exige soluções processuais capazes de assegurar tutela jurisdicional adequada e efetiva.

Também voltado à jurisdição constitucional ambiental, o artigo de Vinícius Wildner Zambiasi discute o papel do Supremo Tribunal Federal na proteção do meio ambiente. Ao examinar julgados paradigmáticos da Corte, o autor identifica avanços interpretativos que apontam para uma compreensão cada vez mais abrangente da proteção ambiental, aproximando-se de concepções que reconhecem valor intrínseco à natureza e reforçam a dimensão intergeracional dos direitos ambientais.

Em diálogo direto com a atuação institucional da DPU, Célio Alexandre John analisa a proteção do patrimônio cultural das comunidades quilombolas pelo Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais. O estudo evidencia que a defesa dos territórios, dos modos de vida e das expressões culturais dessas comunidades constitui também estratégia de adaptação climática e instrumento de promoção da justiça ambiental.

A dimensão internacional da governança climática é abordada por Monalisa Rocha Alencar em pesquisa sobre o “Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira da União Europeia (CBAM)”. O artigo problematiza os efeitos distributivos desse instrumento e questiona sua compatibilidade com os princípios da justiça climática, especialmente em relação aos países mais vulneráveis do Sul Global.

Por sua vez, Lucas Ribeiro Cunha e Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin analisam a natureza jurídica dos créditos de carbono após a promulgação da Lei n.º 15.042/2024. O estudo oferece importante contribuição para a compreensão dos instrumentos econômicos de enfrentamento das mudanças climáticas e dos desafios regulatórios associados ao mercado de carbono brasileiro.

A seção de Acesso à Justiça reafirma a preocupação da Revista com os obstáculos estruturais à efetivação de direitos fundamentais. Carlos Eduardo de Oliveira Lula examina os limites constitucionais da regulamentação infralegal do mínimo existencial no contexto do superendividamento, discutindo a compatibilidade dos parâmetros atualmente adotados com os princípios da dignidade da pessoa humana e da proteção do consumidor.

João Vitor Flavio de Oliveira Nogueira e Rafael Ferreira Bizelli apresentam reflexão acerca do *numerus clausus* na execução penal, propondo sua compreensão como verdadeira regra de direito fundamental destinada à proteção da dignidade das pessoas submetidas à custódia estatal.

Na seção de Direitos Humanos, Érica de Oliveira Hartmann discute o direito à leitura no sistema penitenciário federal. A partir da análise do artigo 130 do Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal, a autora questiona a compatibilidade das restrições impostas ao acesso à leitura com os parâmetros constitucionais, convencionais e legais de proteção à dignidade humana.

A seção dedicada à Defensoria Pública reúne pesquisas voltadas à própria atuação institucional. Liane Cristine Elsenbach e Kaizô Iwakami Beltrão analisam a experiência do trabalho remoto na Defensoria Pública da União em Santa Catarina, verificando seus impactos sobre a produtividade, a qualidade de vida e a organização institucional.

Wilza Carla Folchini Barreiros apresenta estudo empírico sobre a atuação da DPU como *custos vulnerabilis* em ações possessórias multitudinárias, revelando desafios ainda existentes para a consolidação desse importante instrumento de proteção coletiva de grupos vulneráveis.

Por fim, Ana Carolina Araújo Gomes aborda a simplificação da linguagem como instrumento de democratização do acesso à justiça. O artigo evidencia que o compromisso com a cidadania e com a efetividade dos

direitos demanda também a superação das barreiras comunicacionais que frequentemente afastam a população das instituições públicas.

Os trabalhos reunidos nesta edição demonstram que os desafios impostos pelas mudanças climáticas não se restringem ao campo ambiental. Eles atravessam questões relacionadas à igualdade, ao desenvolvimento, à proteção de comunidades tradicionais, ao acesso à justiça, à governança pública e à efetivação dos direitos humanos. Ao reunir perspectivas diversas sobre esses temas, a Revista da Defensoria Pública da União reafirma seu compromisso com a produção de conhecimento crítico e com o fortalecimento de uma atuação institucional orientada pela defesa dos grupos vulnerabilizados, pela promoção da justiça social e pela consolidação do Estado Democrático de Direito.

Desejamos a todas e todos uma proveitosa leitura.

Diego de Oliveira Silva

Defensor Público Federal

Diretor-Geral da Escola Nacional da Defensoria Pública da União

Eliana Monteiro Staub Quinto

Defensora Pública Federal

Vice-Diretora da Escola Nacional da Defensoria Pública da União

EDITORIAL

Em 20 maio de 2026, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas adotou a Resolução 80/263, que endossa o Parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça sobre as obrigações dos Estados a respeito do câmbio climático.

Em um mundo dilacerado por crises sobrepostas — aquecimento global, colapso da biodiversidade, insegurança alimentar e desigualdade econômica —, a comunidade internacional acaba de dar um passo que, há uma década, parecia inimaginável. Cento e quarenta e um Estados votaram a favor da referida resolução que acolhe a opinião consultiva unânime da Corte Internacional de Justiça sobre as obrigações dos países em matéria de mudança climática.

A Corte foi demandada pela Assembleia Geral das Nações Unidas para esclarecer, à luz da Carta das Nações Unidas, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, do Acordo de Paris e da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, além dos direitos reconhecidos na Declaração Universal dos Direitos Humanos, quais são as obrigações dos Estados, segundo o direito internacional, para garantir a proteção do sistema climático e de outras partes do meio ambiente das emissões antropogênicas de gases de efeito estufa para os Estados e para as gerações presentes e futuras, além das consequências jurídicas dessas obrigações para os Estados quando estes, por seus atos e omissões, causarem danos significativos ao sistema climático e a outras partes do meio ambiente. A CIJ, entre outros pontos, manteve a opinião de que os Estados têm obrigações, ao abrigo do direito internacional, de respeitar e assegurar o gozo efetivo dos direitos humanos, tomando as medidas necessárias para proteger o sistema climático e outras partes do ambiente, tornando definitiva a relação entre os direitos humanos e o direito internacional ambiental.

Por décadas, a mudança climática foi tratada na arena internacional como uma questão de boa vontade política — de metas voluntárias, compromissos nacionais autodeterminados e pressão moral difusa. A Resolução adotada pela Assembleia Geral da ONU, que acolhe a Opinião Consultiva da Corte Internacional de Justiça de 23 de julho de 2025, encerra formalmente essa

fase. O que era aspiração tornou-se obrigação. O que era pressão tornou-se responsabilidade jurídica passível de reparação.

A resolução não é mera homenagem à Corte. Ela convoca todos os Estados a cumprirem suas obrigações sob o direito internacional de proteger o sistema climático das emissões antrópicas de gases de efeito estufa. E o faz com uma precisão que a linguagem diplomática raramente alcança: estabelece o padrão de diligência devida como rigoroso, exige cooperação sustentada e contínua entre países e vincula a proteção do clima ao gozo efetivo dos direitos humanos.

O coração jurídico do documento está no parágrafo que trata das consequências do descumprimento. A Corte entendeu — e a Assembleia reafirmou — que uma violação das obrigações climáticas por qualquer Estado constitui um ato internacionalmente ilícito, gerando responsabilidade internacional. Isso significa três coisas concretas: (1) cessação imediata das ações ou omissões que configurem a violação, caso sejam contínuas; (2) prestação de garantias e asseguramento de não repetição, quando as circunstâncias assim o exigirem; (3) reparação integral aos Estados lesados, sob a forma de restituição, indenização e satisfação — desde que o nexo causal suficientemente direto e certo possa ser demonstrado.

Esse arcabouço de responsabilidade é transformador. Pela primeira vez, países insulares que enfrentam o apagamento físico por elevação do nível do mar têm um caminho normativo claro para exigir reparação dos maiores emissores históricos. A resolução ainda os protege de outro ângulo: afirma a continuidade da condição de Estado mesmo diante do desaparecimento físico de seu território — e impede o *refoulement* de indivíduos para países onde enfrentariam risco real e irreparável à vida por razões climáticas.

No plano das metas concretas, a resolução insta os Estados a implementarem medidas para limitar o aquecimento a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, incluindo triplicar a capacidade de energia renovável até 2030, dobrar a taxa de melhoria em eficiência energética, iniciar a transição justa e ordenada para fora dos combustíveis fósseis e eliminar os subsídios ineficientes a esses combustíveis o mais rápido possível. Não há aqui novidade científica; o que há é a elevação dessas metas ao plano da obrigação jurídica internacional.

A resolução também é explícita quanto a quem deve se sentar à mesa das decisões climáticas: povos indígenas, comunidades locais, pessoas de ascendência africana, mulheres e meninas, crianças e jovens, pessoas com deficiência e populações em situação de vulnerabilidade. Participação plena, significativa e igualitária não é concessão — é obrigação de direitos humanos, e agora está incorporada ao texto que a Assembleia adotou.

Há quem argumente que a opinião consultiva da CIJ, por sua natureza não vinculante, e a resolução da Assembleia Geral, por não ter força de tratado, seriam, no fundo, instrumentos políticos disfarçados de norma jurídica. Discordamos. O direito internacional não se reduz à coerção centralizada: ele opera por adesão, reputação, pressão entre pares e, crescentemente, por litigância climática nos tribunais nacionais. A opinião da CIJ já está sendo citada em processos em todo o mundo. A resolução que a endossa amplifica esse efeito e supera o argumento de que as obrigações climáticas são juridicamente incertas. Agora, tornam-se líquidas e certas.

Cento e quarenta e um Estados votaram a favor. O planeta não tem votos, mas tem memória. E a memória geológica do que fizermos — ou deixarmos de fazer — na próxima década não respeitará fronteiras, soberanias nem abstenções diplomáticas.

Érico Lima de Oliveira

Editor-Chefe da Revista da Defensoria Pública da União



SEÇÃO TEMÁTICA ESPECIAL
DIREITO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS

LAW AND CLIMATE CHANGE

POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E INVISIBILIZAÇÃO DOS CATADORES DIANTE DO DECRETO N.º 12.438/2025

*NATIONAL SOLID WASTE POLICY AND THE INVISIBILIZATION
OF WASTE PICKERS UNDER DECREE No. 12,438/2025*

Marília Arruda

*(Doutora em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável
- Universidade de Lisboa/ Universidade de Brasília. Servidora Pública)*

mariliaarruda@outlook.com

RESUMO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei n.º 12.305/2010, representou um marco na gestão ambiental brasileira ao estabelecer diretrizes para o encerramento dos lixões, a destinação adequada dos resíduos em aterros sanitários e, sobretudo, a inclusão socioprodutiva dos catadores de materiais recicláveis como agentes fundamentais da economia circular. Passados 16 anos de sua promulgação, os avanços conquistados ainda convivem com graves desafios estruturais: a persistência de lixões a céu aberto, a ausência de remuneração pelos serviços ambientais prestados pelos catadores e a fragilidade na implementação da coleta seletiva solidária. Em 2025, a promulgação do Decreto-Lei n.º 12.438, que regulamentava o artigo 49, §1º, da PNRS e flexibilizava a proibição da importação de resíduos sólidos, sinalizou um retrocesso nas políticas ambientais e na soberania dos territórios, ao abrir espaço para práticas de colonialismo ambiental. Este artigo analisa os riscos e impactos desse decreto, que foi posteriormente revogado, sob as perspectivas ambiental, social e econômica, com ênfase nas consequências para os catadores, historicamente invisibilizados nas políticas públicas. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e exame dos marcos legais, propondo uma reflexão crítica sobre os caminhos da justiça ambiental e os desafios contemporâneos da PNRS diante da mercantilização dos resíduos no Brasil.

Palavras-chave: catadores de materiais recicláveis; importação de resíduos sólidos; justiça ambiental; Política Nacional de Resíduos Sólidos; sustentabilidade.

ABSTRACT

The National Solid Waste Policy (PNRS), established by Law No. 12,305/2010, represented a landmark in Brazilian environmental management by setting guidelines for the closure of open dumps, the proper disposal of waste in sanitary landfills, and, above all, the socioproductive inclusion of recyclable waste pickers as fundamental agents of the circular economy. Sixteen years after its enactment, the achievements still coexist with severe structural challenges: the persistence of open-air dumps, the absence of compensation for the environmental services provided by waste pickers, and the fragility in the implementation of solidarity selective collection. In 2025, the enactment of Decree No. 12,438 — which regulated Article 49, §1, of the PNRS and flexibilized the ban on solid waste imports — signaled a setback in environmental policies and in the sovereignty of territories, opening space for practices of environmental colonialism. This article analyzes the risks and impacts of this decree — which was subsequently repealed — from environmental, social, and economic perspectives, with emphasis on the consequences for waste pickers, historically invisibilized in public policies. The research adopts a qualitative approach, based on bibliographic review, document analysis, and examination of legal frameworks, proposing a critical reflection on the paths of environmental justice and the contemporary challenges of the PNRS in the face of waste commodification in Brazil.

Keywords: recyclable waste pickers; solid waste importation; environmental justice; National Solid Waste Policy; sustainability.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS. 2. CATADORES DE MATERIAIS RECICLÁVEIS. 3. DECRETO-LEI N.º 12.438/2025 E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS NO PONTO DE VISTA DA JUSTIÇA AMBIENTAL. 4. MATERIAL E MÉTODO. 5. RESULTADO E DISCUSSÃO. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei n.º 12.305/2010, representou um marco normativo importante na gestão de resíduos do Brasil, ao reconhecer e fomentar a inclusão dos catadores de materiais recicláveis como principais agentes socioambientais no processo de reciclagem. Para além da determinação do encerramento dos lixões, da obrigatoriedade da implantação de aterros sanitários, do incentivo à coleta seletiva, a PNRS conferiu caráter estratégico à inclusão socioprodutiva dos catadores, ao prever sua priorização na contratação de serviços de coleta seletiva, triagem e logística reversa¹. No entanto, passados 16 anos de sua promulgação, constata-se que as diretrizes da PNRS estão longe de se materializar plenamente.

Mesmo com a prorrogação dos prazos firmados para o encerramento de lixões realizada por duas vezes, a destinação incorreta dos resíduos sólidos representa 41,5% no Brasil e 56,2% no Nordeste². Impacto que contribui para a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), sobretudo dióxido de carbono, metano e óxido nitroso. Apesar disso, o setor de resíduos é responsável pela menor parcela de emissões no Brasil, em torno de 3,8% das emissões totais brutas de GEE, correspondendo a 91,1 milhões de tCO₂ equivalentes GWP-AR5³.

Dados do Panorama de Resíduos Sólidos de 2024 mostram que, no Brasil, são gerados 81 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos (RSU), o equivalente a 221 mil toneladas por dia e 382 quilos de RSU por habitante no ano⁴. No Nordeste, esse número chega a 20 milhões de toneladas de RSU, correspondendo a 24,7% do total de resíduos gerados no país. A coleta desse material é de 93,4% e 83,3%, no Brasil e no Nordeste, respectivamente.

Apenas 6,7 milhões de toneladas de material seco foram enviadas para a reciclagem no Brasil em 2023, o que corresponde a 8,3% dos RSU gerados e coletados pelos serviços públicos. Esse número é ainda menor quando se

¹ BRASIL. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, 3 ago. 2010.

² ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**, 2024.

³ SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. **Emissões de GEE no Brasil**: atualizações 2021, 2021.

⁴ ABREMA, *op. cit.*, 2024.

considera o volume coletado pelos catadores de materiais recicláveis: apenas 4,5 milhões de toneladas de RSU foram enviadas para a reciclagem.

Soma-se a essa problemática a falta de pagamento regular pelos serviços ambientais prestados pelos catadores de materiais recicláveis em associações e cooperativas e a baixa implementação da logística reversa, fatores que fragilizam a concretização dessa política pública. Como destaca Loureiro, há uma lacuna entre o discurso da sustentabilidade e as práticas efetivas de inclusão, o que evidencia a seletividade na aplicação da política ambiental⁵.

A recente promulgação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025, que regulamenta o artigo 49, §1º, da PNRS e autoriza a importação de resíduos sólidos, amplia ainda mais esse distanciamento. Trata-se de uma medida controversa, que ameaça a soberania ambiental brasileira e reforça dinâmicas de colonialismo ecológico no Sul Global, ao transformar o país em destino de resíduos que deveriam ser geridos pelos países geradores⁶. Além disso, essa norma aprofunda a marginalização dos catadores, que enfrentam a precarização crescente do seu trabalho diante da concorrência desleal e da queda dos rendimentos na venda interna dos materiais recicláveis, que acabam se desvalorizando, já que muitas vezes o insumo importado tem menor valor.

A literatura recente sobre justiça ambiental alerta para o risco de invisibilização dos sujeitos historicamente excluídos das decisões políticas e dos benefícios socioambientais⁷. Os catadores de materiais recicláveis representam uma das principais categorias atingidas por políticas ambientais excludentes, apesar de seu papel essencial na redução de resíduos e na mitigação das emissões de gases de efeito estufa⁸.

Ao permitir a importação de resíduos, o Estado brasileiro não só compromete a renda e o trabalho desses agentes, como também enfraquece

⁵ LOUREIRO, C. E. B. Educação ambiental e políticas públicas: uma análise crítica da PNRS. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, 2021.

⁶ PACHECO, R.; BARROS, L. C. Colonialismo de resíduos: o Brasil e os fluxos internacionais de lixo. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, 2022. ALIMONDA, H. **Ecologia política latino-americana: pensamento crítico, diferenciação socioambiental e territórios em disputa**, 2021.

⁷ ACSELRAD, H. **Justiça ambiental: construção e desafios**, 2022.

⁸ MEDINA, M. The informal recycling sector in developing countries: organizing waste pickers to enhance their impact. **Gridlines**, 2008. BERNARDO, M. F. Catadores e a justiça ambiental: invisibilidades e resistências nas cidades brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 2023.

os princípios da economia circular e da sustentabilidade⁹. Essa medida afeta profundamente a dignidade desses trabalhadores, que nem sequer são pagos adequadamente pelos serviços ambientais prestados, apesar de serem considerados a principal tecnologia social do setor da reciclagem.

Diante disso, o presente artigo se propõe a fazer um levantamento histórico das normas referentes à reciclagem no Brasil, além de analisar criticamente o atual cenário da PNRS e o novo Decreto-Lei n.º 12.438/2025. A ideia é investigar os impactos ambientais, sociais e econômicos da nova regulamentação, bem como refletir sobre os desafios para a consolidação de uma política pública que seja, de fato, inclusiva, participativa e justa. A pesquisa dialoga com a interdisciplinaridade do Direito, da Justiça Ambiental e da Sustentabilidade.

1. A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Constituição Federal de 1988, além de garantir o meio ambiente ecologicamente equilibrado, prevê que a gestão de resíduos sólidos é de competência dos municípios¹⁰, já que se trata de um serviço público de interesse local, com caráter essencial. Isso ocorre porque, caso haja interrupção ou ausência na prestação do serviço, haverá sérios prejuízos para a vida e o bem-estar da população local. Estes serviços podem ser prestados diretamente, por concessão ou permissão. Na grande maioria das vezes, são serviços terceirizados e com impacto orçamentário bastante significativo.

A geração de resíduos sólidos é incompatível com o desenvolvimento sustentável; além disso, consiste em um dos maiores problemas ambientais da atualidade. Dessa forma, surgiu a necessidade de criar uma legislação que focasse no cerne desta questão. Assim, em 1991, o Projeto de Lei n.º 203¹¹ foi criado para debater a gestão de resíduos no Brasil. O texto do Projeto de Lei foi finalizado apenas em 2009 e enviado à Casa Civil.

⁹ GONÇALVES, C. W.; COSTA, F. A. Sustentabilidade solidária: catadores, políticas públicas e resíduos urbanos. **Cadernos Metrópole**, 2023.

¹⁰ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988 (Art. 225; Art. 23, inciso VI).

¹¹ BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n.º 203/1991**, 1991.

Está alinhado com outros instrumentos legais na esfera federal, tais como a Lei n.º 6.938/1981, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), a Lei n.º 11.107/1995, denominada Lei dos Consórcios Públicos, a Lei n.º 9.433/1997, conhecida como Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), a Lei n.º 9.795/1999, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), e a Lei n.º 11.445/2007, que determinou a Política Nacional de Saneamento Básico. Nessa fase, foi constituído o Grupo de Trabalho de Resíduos (GTRESID).

Após 20 anos de um processo participativo e debatido pelos legisladores brasileiros e pela sociedade civil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) foi promulgada pela Lei n.º 12.305, em 2010. A PNRS (Art. 6º) abrange diversos princípios que norteiam e são adotados pelo Direito Ambiental, como os da prevenção e da precaução, do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, além da razoabilidade e da proporcionalidade.

Este artigo mostra claramente uma vertente mais abrangente, integral e sustentável para a gestão de resíduos sólidos. Ressalta-se o princípio da visão sistêmica, no inciso III do referido artigo 6º, que considera as variáveis ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública na compreensão do Direito Ambiental¹².

Para além disso, o desenvolvimento sustentável e a ecoeficiência fazem parte dos princípios adotados pela política, nos incisos IV e V, respectivamente. Vale destacar a adoção de princípios modernos, como o de cooperação, previsto no inciso VI, que ocorre entre as diferentes esferas do poder público, o setor empresarial e demais segmentos da sociedade. Já o princípio inovador da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, presente no inciso VII, preconiza que a resolução da problemática dos resíduos é de responsabilidade de todos: produtores, consumidores, além do poder público.

Destaca-se ainda no inciso VIII o reconhecimento do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico e de valor social, gerador de trabalho e renda, promotor de cidadania. Este inciso reconhece o catador de materiais recicláveis, muito comum no processo de gestão de resíduos do

¹² ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade**: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife, 2024.

país, como um agente socioambiental fundamental para a implementação da PNRS, estimulando o processo de empoderamento e dignidade a esse trabalho essencial.

A PNRS (inciso IX) observa o respeito às diversidades locais e regionais. Isso se deve ao tamanho territorial do Brasil, um país com mais de cinco mil municípios, os quais apresentam características diversas, formas diferentes de gestão e níveis diversos de tratamento dos resíduos sólidos¹³.

A PNRS tem como principal objetivo a erradicação dos lixões por todo o país, tornando a destinação de resíduos sólidos adequada e ambientalmente sustentável. Nesse sentido, visa a implementação da coleta seletiva de materiais recicláveis e, conseqüentemente, a inclusão socioproductiva dos catadores. Além disso, a política introduziu conceitos fundamentais, como a responsabilidade compartilhada e a logística reversa.

O prazo inicial estipulado para a destinação dos resíduos em aterros sanitários era até 2014, perfazendo quatro anos para a adequação e o cumprimento da PNRS. Nesse ano, o Brasil foi sede da Copa do Mundo de Futebol, que contou com os recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) para diversas finalidades, inclusive a criação de aterros sanitários. Nem mesmo assim o prazo inicial foi cumprido, e os representantes dos municípios alegaram fatores como falta de técnicos qualificados e de recursos financeiros¹⁴.

Por meio de um pedido de postergação do prazo ao Senado Federal, foi aprovado o Projeto de Lei 425/2014¹⁵, que estendia o prazo até 2021. Esse prazo mais uma vez não foi respeitado, pelas mesmas alegações anteriores, mas também em decorrência da pandemia da Covid-19 (vírus SARS-CoV-2) no final de 2019. Criou-se, então, o Novo Marco Legal do Saneamento, pela Lei n.º 14.026¹⁶, prorrogando os prazos para a eliminação dos lixões até 2024.

¹³ ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade**: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife, 2024.

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ RAMOS, N. F. *et al.* **Desenvolvimento de ferramenta para diagnóstico ambiental de lixões de resíduos sólidos urbanos no Brasil**, 2017.

¹⁶ BRASIL. Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 2020.

Os prazos supracitados novamente não foram cumpridos e, atualmente, a destinação dos resíduos sólidos urbanos (RSU) em aterros sanitários acontece apenas em 58,5% dos municípios brasileiros, enquanto o descarte em lixões e aterros controlados ainda atinge 41,5%. No tocante ao Nordeste, a situação é ainda mais crítica, pois a destinação correta acontece em apenas 43,8% dos municípios, ao passo que em 56,2% deles os resíduos ainda são destinados inadequadamente¹⁷. Nos municípios mais pobres, a realidade é de recursos financeiros escassos, aliada à falta de prioridade para o setor do saneamento e à escassez de recursos humanos técnicos da área, constituindo fortes obstáculos para o estabelecimento de uma gestão adequada para os resíduos sólidos urbanos¹⁸.

Apesar disso, é possível implementar a PNRS. O estado de Pernambuco tornou-se pioneiro no Brasil ao encerrar todos os lixões, em 2023, com o projeto Lixão Zero, ficando à frente da média nacional. Essa tarefa foi articulada entre o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCU/PE), o Ministério Público de Pernambuco (MPPE), a Agência de Meio Ambiente (CPRH) e os municípios. De 2014 até 2023, tais órgãos conseguiram fiscalizar e autuar os municípios pela infração de destinação inadequada dos resíduos sólidos e responsabilizar os gestores inadimplentes. Além disso, realizaram cursos de capacitação para a eliminação de lixões com os gestores municipais.

Os objetivos da Lei n.º 12.305/2010 (Art. 7º, incisos I a XV) abrangem desde: (i) a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; (ii) a não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos; (iii) o estímulo à adoção de padrões sustentáveis de produção e consumo de bens e serviços; (iv) a prioridade, nas aquisições e contratações governamentais, para produtos reciclados e recicláveis, bem como para bens, serviços e obras que considerem critérios compatíveis com padrões de consumo social e ambientalmente sustentáveis; até (v) a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos.

¹⁷ ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**, 2024.

¹⁸ ANDRADE, S. R.; FERREIRA, A. L. Obstáculos ao estabelecimento de uma gestão adequada para os resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, 2011.

A gestão integrada de resíduos sólidos também é um objetivo da PNRS, assim como a capacitação técnica continuada na área de resíduos sólidos. Em relação aos instrumentos adotados para a implementação da PNRS (Art. 8º), destacam-se: (i) os inventários; (ii) o sistema declaratório anual de resíduos sólidos; (iii) a coleta seletiva; (iv) o incentivo à pesquisa científica e tecnológica; e (v) a Educação Ambiental. Além destes, no artigo 14, também são instrumentos da PNRS (vi) os Planos de Resíduos Sólidos dos entes federados.

Importante destacar ainda as proibições expressas na PNRS (Art. 48), que vedam atividades nas áreas de disposição final de resíduos ou rejeitos, tais como: a utilização destes para a alimentação; a catação; a criação de animais domésticos; a fixação de habitações temporárias ou permanentes; e outras atividades vedadas pelo poder público. Todavia, a realidade contrasta com tais proibições, sendo comum encontrar pessoas morando no entorno ou no interior dos lixões existentes e se alimentando de resíduos.

Além disso, a PNRS (Art. 49) proíbe a importação de resíduos sólidos e de rejeitos, inclusive de papel, derivados de papel, plástico, vidro e metal. O referido artigo foi alterado pela Lei 15.088/2025, que visa fortalecer a reciclagem nacional e reduzir a dependência de materiais reciclados importados. Antes, a PNRS só proibia a importação de resíduos sólidos perigosos e rejeitos que causassem danos ao meio ambiente, à saúde pública e animal e à sanidade vegetal.

Porém, a legislação atual prevê duas exceções: (i) o § 1º permite a importação de resíduos utilizados na transformação de materiais e minerais estratégicos, inclusive aparas de papel de fibra longa, e de resíduos de metais e materiais metálicos; e (ii) o § 2º autoriza que importadores e fabricantes de autopeças importem resíduos sólidos derivados de produtos nacionais previamente exportados, para fins exclusivos de logística reversa e reciclagem integral, ainda que classificados como resíduos perigosos. Estas exceções foram regulamentadas pelo Decreto n.º 12.438/2025, expedido pelo Poder Executivo. Este dispositivo estabeleceu restrições quanto à finalidade específica dos materiais e minerais estratégicos, delimitou a listagem dos resíduos passíveis de importação e detalhou a permissão para a importação de resíduos originados de exportações brasileiras.

A Lei n.º 15.088/2025 representou um avanço significativo na política de gestão de resíduos, ao estimular o fechamento do ciclo produtivo de bens no Brasil. Tal medida promove o aproveitamento dos resíduos pós-consumo gerados internamente, fortalecendo a economia circular e beneficiando uma parcela vulnerável da força de trabalho brasileira que vive do recolhimento desse material: a dos catadores de materiais recicláveis¹⁹.

2. CATADORES DE MATERIAIS REICLÁVEIS

No censo de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, os catadores de materiais recicláveis autodeclarados eram cerca de 390 mil²⁰. Já os dados do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) estimam números que oscilam entre 800 mil e 1 milhão de catadores em atividade pelo Brasil.

Dados do Anuário da Reciclagem 2022 apontam a existência de 9.854 catadores e catadoras; porém, esse levantamento considera apenas as organizações cadastradas no seu banco de dados, totalizando 306 instituições. Esses números podem ser ainda maiores quando somados aos trabalhadores autônomos que não estão vinculados a associações ou cooperativas.

A inclusão dos catadores no processo de reciclagem do Brasil é uma tecnologia social e uma das alternativas sustentáveis na gestão de resíduos sólidos. Além disso, a presença desses profissionais está prevista taxativamente na PNRS, que os reconhece como os principais agentes socioambientais para a efetivação desta legislação. Por meio do trabalho desses catadores, é possível aumentar a vida útil dos aterros sanitários, pela redução do volume de resíduos²¹. É uma atividade que tem crescido bastante em todo o país, sendo, desde 2002, uma profissão reconhecida pela Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), sob o código n.º 5192-05.

¹⁹ HAMAOKA, S. P.; BRANCO, P. G. Proibição de importação de resíduos sólidos: exigências para aplicação da Lei n.º 15.088. **Consultor Jurídico**, 24 abr. 2025.

²⁰ IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos domicílios: resultados do universo, 2011.

²¹ BESEN, R.; SILVA, T. P.; PEREIRA, M. J. Redução do volume de resíduos sólidos urbanos: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, 2016.

Existem duas categorias de catadores: os autônomos e os associados ou cooperados. Os catadores autônomos são trabalhadores que recolhem, selecionam e vendem resíduos sólidos recicláveis de forma independente, sem vínculo empregatício. Geralmente, atuam em condições precárias, com baixo rendimento e falta de equipamentos de segurança, estando, dessa forma, mais expostos ao risco de acidentes na manipulação do material, a sinistros de trânsito e, muitas vezes, à violência urbana. O trabalho é exercido a céu aberto, em horários variados, e a comercialização dos materiais recicláveis costuma ser feita a atravessadores, que pagam um preço inferior ao praticado no mercado²².

Já os catadores associados/cooperados estão organizados em cooperativas ou associações e desempenham um papel crucial na cadeia de reciclagem, atuando na coleta, triagem e classificação dos resíduos. Essas organizações permitem que eles se beneficiem de melhores condições de trabalho, acesso a benefícios e até mesmo oportunidades de desenvolvimento profissional.

As organizações de catadores – sejam elas associações ou cooperativas – constituem instâncias de articulação para a defesa de seus interesses, direitos e da justiça ambiental. Esses profissionais movimentam a economia, gerando renda e poder de compra, além de atuarem em escala macro ao mitigarem a extração de matéria-prima diretamente da natureza²³.

Os catadores e as catadoras de materiais recicláveis contribuem para a gestão de resíduos sólidos urbanos, sendo os principais agentes responsáveis pela segregação do material descartado²⁴. A PNRS reconhece a importância desses profissionais e de suas cooperativas na gestão desses passivos, incentivando a sua integração formal na cadeia de reciclagem.

A participação dos catadores na gestão de resíduos sólidos gera diversas vantagens, tais como a geração de trabalho e renda, o resgate da cidadania e a redução das despesas com os programas de reciclagem. Além disso, promove a organização do trabalho e a redução dos custos com a coleta, o

²² ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife**, 2024.

²³ OLIVEIRA PINTO, M.; CUNHA, F. A. A. Gestão e reaproveitamento de materiais recicláveis: desafios e estratégias. **Revista Brasileira de Engenharia Ambiental**, 2019.

²⁴ NASCIMENTO, M. J.; SILVA, L. S.; FERREIRA, A. L. O papel dos catadores na segregação e no reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, 2017.

transporte e a disposição final dos resíduos, uma vez que os materiais são previamente segregados pelos catadores.

Existem níveis hierárquicos organizados em uma Pirâmide da Reciclagem, a qual conta com diversos atores sociais que colaboram para a expansão do processo. Além dos catadores autônomos, que ficam na base da pirâmide, existem os associados/cooperados no nível intermediário, seguidos pelos médios e grandes sucateiros – que trabalham na forma de “atravessadores”, cuja função é mediar as negociações entre catadores e recicladores, lucrando em cima do trabalho desenvolvido pelos catadores. Já os recicladores propriamente ditos estão localizados no topo da pirâmide, sendo responsáveis por transformar o material triado e comercializá-lo junto às indústrias²⁵.

Os movimentos de catadores vêm crescendo no Brasil, desde a década de 1990, destacando-se: (i) o Movimento Nacional de Catadores de Resíduos (MNCR); (ii) a Associação Nacional de Catadoras e Catadores de Resíduos (ANCAT); (iii) o Movimento Eu sou Catador (MESC); (iv) a União Nacional dos Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis do Brasil (UNICOPAS); e (v) o Cataki, os mais representativos.

Em nível federal, existem marcos legais relativos à atuação e ao incentivo aos catadores. Uma das primeiras legislações foi o Decreto n.º 5.940/2006, que estabeleceu a coleta seletiva solidária – segregada na fonte geradora – nos órgãos e nas entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta. Além disso, o dispositivo incentiva a destinação dos resíduos segregados para as associações/cooperativas de catadores²⁶.

O Decreto n.º 7.217/2010²⁷, que regulamentou a Política Nacional de Saneamento Básico²⁸, já considerava as cooperativas/associações como prestadoras de serviço público de manejo de resíduos. A PNSB (Art. 10, § 1º, inciso I) permitiu que as organizações de catadores, ao atuarem na prestação de serviços de coleta seletiva mediante acordo com o poder público, fossem dispensadas de licitação.

²⁵ DEMAJOROVIC, L. F.; LIMA, R. G. O papel dos catadores no ciclo de reaproveitamento de resíduos sólidos urbanos. *Revista Brasileira de Gestão Ambiental*, 2019.

²⁶ BRASIL. Decreto n.º 5.940, de 25 de outubro de 2006, 2006.

²⁷ BRASIL. Decreto-Lei n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. *Diário Oficial da União*, 22 jun. 2010.

²⁸ BRASIL. Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 2007.

Os catadores foram inseridos na PNRS como agentes essenciais e elos principais na implementação da referida norma. Entre os objetivos da PNRS (Art. 7º, inciso XII), destaca-se a integração dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas ações que envolvam a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos. Em relação aos instrumentos da PNRS (Art. 8º, inciso VI), previu-se o incentivo à criação e ao desenvolvimento de cooperativas e associações.

Os Estados e Municípios devem seguir as diretrizes do Plano Nacional de Resíduos Sólidos (PLANARES), que determina a inclusão social e a emancipação econômica de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Art. 15º, inciso V). Os municípios que implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas/associação, formadas por pessoas físicas de baixa renda, têm prioridade ao acesso de recurso da União (Art. 18, § 1º, inciso II)²⁹.

No que tange à logística reversa, segundo a PNRS, os Acordos Setoriais e Termos de Compromissos entre Poder Público e Setor Empresarial (fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes dos produtos) determinam que seja estabelecida parceria com cooperativas/associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis (Art.33, § 3º, inciso III). Os municípios devem priorizar a organização e a contratação de cooperativas/associações de catadores formadas por pessoas físicas de baixa renda para a operacionalização do sistema (Art. 36, § 1º). O poder público também pode instituir medidas indutoras e linhas de financiamento para atender, prioritariamente, às iniciativas de implantação de infraestrutura física e aquisição de equipamentos para tais organizações (Art. 42, inciso III). A referida lei determina, ainda, a necessidade de instituir normas com o objetivo de conceder incentivos fiscais, financeiros ou creditícios, prioritariamente em parceria com cooperativas/associação de catadores, para projetos relacionados ao ciclo de vida dos produtos (Art. 44, inciso II)³⁰.

Já o Decreto n.º 7.405/2010, que instituiu o Programa Pró-Catador, renomeou o antigo Comitê Interministerial da Inclusão de Catadores de Lixo para Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica

²⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão preliminar, 2010.

³⁰ BRASIL. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, 3 ago. 2010,

dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis (CIISC)³¹. Este dispositivo, no entanto, foi revogado pelo Decreto n.º 10.473/2020³².

O Programa Pró-Catador tinha a finalidade de integrar e articular as ações do Governo Federal voltadas ao apoio e ao fomento à organização produtiva dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis, à melhoria das condições de trabalho, à ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica e à expansão da coleta seletiva de resíduos sólidos, da reutilização e da reciclagem por meio da atuação desse segmento³³.

Em 2023, esse Decreto n.º 10.473 foi revogado pelo Decreto n.º 11.414³⁴, sendo agora chamado de Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular. Além de recriar o programa, o novo dispositivo instituiu o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis, reforçando o foco na inclusão de gênero e na base popular da categoria. O programa tem a finalidade de integrar e articular as ações, os projetos e os programas da Administração Pública Federal, estadual, distrital e municipal voltados à promoção e à defesa dos direitos humanos das catadoras e dos catadores (Art. 1º). Além disso, definiu conceitos inovadores entre os marcos legais até então existentes, como a coleta seletiva solidária, o pagamento por serviços ambientais e a reciclagem popular (Art. 2º, incisos II, IV e V).

Nesse Decreto, ficou definida a forma de implementação da política, devendo ser realizada em cooperação com órgãos ou entidades da Administração Pública por meio de Termo de Adesão, de forma voluntária. Estabeleceu-se que os entes que aderirem ao Programa Pró-Catadoras e Pró-Catadores devem apresentar um Plano de Ação que contemple atividades a serem realizadas em âmbito local e regional, como: (i) o fechamento de lixões; (ii) o incentivo à criação de cooperativas, associações e outras formas

³¹ BRASIL. Decreto n.º 7.405, de 23 de dezembro de 2010, 2010.

³² BRASIL. Decreto n.º 10.473, de 24 de agosto de 2020, 2020.

³³ ARRUDA, M. F. A. *Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife*, 2024.

³⁴ BRASIL. Decreto-Lei n.º 11.414, de 13 de fevereiro de 2023. *Diário Oficial da União*, 14 fev. 2023.

de organização popular; e (iii) as ações de inclusão socioeconômica de catadoras e catadores³⁵.

Os catadores puderam participar, até 2015, de diversos programas e projetos do Governo Federal³⁶, tais como o Prêmio Cidade Pró-Catador, o Cataforte, o Pronatec (modalidade catador) e a Coleta Seletiva Solidária. Com o retrocesso institucional e ambiental ocorrido entre 2016 e 2022, os programas e projetos que beneficiavam os catadores foram desfeitos. Apenas uma única legislação foi promulgada nesse período em relação à gestão de resíduos sólidos, a Lei de Incentivo à Reciclagem (LIR).

A Lei n.º 14.260/2021 (LIR) busca fortalecer a indústria da reciclagem no Brasil por meio de incentivos fiscais. Seu objetivo é estimular a economia circular, reduzir resíduos e aumentar o uso de materiais recicláveis e reciclados, promovendo a sustentabilidade e a inclusão social. Pessoas físicas e jurídicas podem deduzir parte do imposto de renda devido ao apoiar projetos de reciclagem previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA). O limite da dedução é de até 6% do imposto de renda devido para pessoas físicas e até 1% para pessoas jurídicas.

Apenas em 2024, a LIR foi regulamentada pelo Decreto n.º 12.106/2024, que instituiu o incentivo fiscal à cadeia produtiva da reciclagem, para fomentar o uso de matérias-primas e de insumos provenientes de materiais recicláveis e reciclados (Art. 1º). O artigo 2º destinou quatro incisos aos catadores de materiais recicláveis, estabelecendo que as pessoas físicas e jurídicas tributadas com base no lucro real poderão deduzir parte do imposto de renda em virtude do apoio direto a projetos previamente aprovados pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, direcionados a:

IV - implantação e adaptação de infraestrutura física de microempresas, de pequenas empresas, de indústrias, de cooperativas e de associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

V - aquisição de equipamentos e de veículos para a coleta seletiva, a reutilização, o beneficiamento, o

³⁵ ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife**, 2024.

³⁶ GOMES, A. F.; SILVA, J. M.; SANTOS, R. P. Os catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Brasileira de Política Ambiental**, 2021.

tratamento e a reciclagem de materiais pelas indústrias, pelas microempresas, pelas pequenas empresas, pelas cooperativas e pelas associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VI - organização e apoio a redes de comercialização e de cadeias produtivas, integradas por microempresas, pequenas empresas, cooperativas e associações de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis;

VII - fortalecimento da participação dos catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis nas cadeias de reciclagem³⁷.

3. DECRETO-LEI N.º 12.438/2025 E SUAS IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS NO PONTO DE VISTA DA JUSTIÇA AMBIENTAL

A justiça ambiental compreende não apenas o tratamento equitativo, mas também a participação ativa e significativa das populações nos processos decisórios relacionados às políticas ambientais, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda³⁸. Mais recentemente, esse conceito tem se ampliado para incorporar as dimensões do racismo ambiental, da colonialidade do poder e da vulnerabilidade climática, enfatizando a centralidade dos grupos historicamente marginalizados nos processos de resistência e na formulação de alternativas socioecológicas³⁹.

Nesse cenário de busca por justiça ambiental, os trabalhadores da cadeia da reciclagem no Brasil, em especial os catadores de materiais recicláveis, foram surpreendidos, em abril de 2025, com a promulgação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025. O dispositivo regulamenta o § 1º do Art. 49 da Lei n.º 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos - PNRS), que dispõe sobre as exceções à proibição de importação de resíduos sólidos. Ao permitir a entrada de resíduos estrangeiros para fins industriais, a nova norma acendeu alertas jurídicos e socioambientais quanto aos impactos

³⁷ BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.106, de 2024. **Diário Oficial da União**, 2024.

³⁸ ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.). **A justiça ambiental e a dinâmica das lutas territoriais**, 2004.

³⁹ PACHECO, M.; BARROS, F. R. Colonialismo de resíduos e racismo ambiental: os perigos da flexibilização da legislação de importação de lixo no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 4, p. 1864-1889, 2022. LEROY, J.-P. **Justiça ambiental: construindo o campo socioambiental no Brasil**, 2021. SILVA, R. **Justiça ambiental, racismo ambiental e políticas públicas: desafios contemporâneos. Cadernos de Pesquisa**, 2020.

na valorização dos materiais nacionais e na subsistência dos catadores. Trata-se de uma medida controversa que contraria os princípios da gestão sustentável e da justiça ambiental, além de provocar insegurança normativa ao reinterpretar, de forma permissiva, a PNRS. Esta lei, desde sua origem, estabeleceu a prioridade na não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos gerados no território nacional (Art. 7º, II), diretriz que é fragilizada pela abertura do mercado à importação de rejeitos estrangeiros.

Sob a perspectiva jurídica, a autorização para a importação de resíduos sólidos parece conflitar com a própria sistemática da PNRS e com tratados internacionais ratificados pelo Brasil, como a Convenção de Basileia (promulgada pelo Decreto n.º 875/1993), que visa restringir os fluxos transfronteiriços de resíduos perigosos e incentivar sua gestão no país de origem⁴⁰. Além disso, a jurisprudência e a doutrina ambientalista nacional consolidaram o princípio da precaução como diretriz fundamental na formulação de políticas públicas ambientais⁴¹.

Nesse sentido, permitir a entrada de resíduos no país, ainda que sob critérios sanitários e econômicos, sem ampla participação social e estudos de impacto prévios, viola princípios democráticos e ambientais. Ademais, tal medida abre precedentes perigosos com potencial de legitimar práticas de injustiça ambiental, a externalização de passivos ecológicos por países desenvolvidos e o conseqüente enfraquecimento das políticas públicas voltadas à gestão sustentável dos resíduos sólidos no território nacional.

Do ponto de vista da justiça ambiental, a medida representou um retrocesso. Conforme Acselrad, a justiça ambiental exige a distribuição equitativa dos riscos ambientais e a valorização das populações historicamente marginalizadas⁴². No Brasil, os catadores de materiais recicláveis desempenham papel central na cadeia da reciclagem e são reconhecidos pela PNRS como prestadores de serviço ambiental. Com a abertura para importações, existe o risco real de substituição da coleta seletiva nacional por resíduos importados de menor custo, afetando diretamente a renda de

⁴⁰ PACHECO, BARROS, *op. cit.*, 2022.

⁴¹ BENJAMIN, A. H. V. Princípio da precaução e o Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, 2020.

⁴² ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 2009.

milhares de catadores e cooperativas. Tal cenário aprofunda desigualdades sociais e enfraquece a lógica do resíduo sólido reutilizável e reciclável como um bem econômico de valor social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania⁴³.

Do ponto de vista econômico, o Decreto-Lei n.º 12.438/2025 prometia beneficiar setores industriais que necessitam de matéria-prima reciclada a baixo custo. No entanto, isso ocorreria em detrimento do mercado interno de resíduos, desestruturando a cadeia nacional da reciclagem, especialmente as cooperativas. Essas organizações já operam em condições precárias, sem remuneração adequada, por falta de pagamento pelos serviços ambientais prestados e desvalorização do material coletado. A sobreoferta de resíduos importados pressionaria para baixo os preços pagos pelos materiais recicláveis coletados no país, tornando a atividade dos catadores ainda menos viável economicamente e desmobilizando a economia circular interna.

Ecologicamente, a importação de resíduos sólidos expõe o território nacional a riscos significativos, como a introdução de resíduos contaminados, falhas de triagem nos países de origem e o aumento da pressão sobre os já escassos espaços de destinação adequada, como associações/cooperativas. Segundo Pacheco e Barros, essa medida reativa práticas de colonialismo ambiental, nas quais países em desenvolvimento tornam-se depósitos de resíduos das nações industrializadas⁴⁴. Tal prática afronta a soberania ambiental do Brasil e rompe com compromissos assumidos internacionalmente no combate à degradação ambiental e na promoção de modelos de desenvolvimento sustentável.

Contudo, a forte mobilização dos catadores de materiais recicláveis e dos movimentos nacionais, apoiada por organizações da sociedade civil, frentes parlamentares e setores acadêmicos, resultou na revogação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025. Em seu lugar, foi publicado o Decreto n.º 12.451, de 6 de maio de 2025, que reafirma os princípios da PNRS, veda a importação de resíduos sólidos para fins industriais e fortalece a inclusão socioprodutiva dos catadores. Esse desfecho marca uma importante vitória da sociedade

⁴³ BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010**, 2010 (Art. 6º, VIII).

⁴⁴ PACHECO, M.; BARROS, F. R. Colonialismo de resíduos e racismo ambiental: os perigos da flexibilização da legislação de importação de lixo no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, 2022.

civil organizada e evidencia a importância da participação popular na defesa da justiça ambiental, da soberania e da dignidade do trabalho na cadeia da reciclagem.

4. MATERIAL E MÉTODO

O presente artigo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de analisar criticamente os avanços, retrocessos e desafios da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) ao longo de seus 16 anos de vigência, com especial atenção à promulgação e revogação do Decreto n.º 12.438/2025. A investigação parte do pressuposto de que políticas públicas devem ser avaliadas não apenas por seus marcos legais, mas por sua efetividade prática, legitimidade social e capacidade de enfrentar desigualdades históricas.

O levantamento de dados foi realizado por meio da análise documental, contemplando legislações, decretos, planos, notas técnicas, comunicados oficiais e publicações do Ministério do Meio Ambiente e Mudanças do Clima e de outras entidades governamentais. Foram especialmente examinados a Lei n.º 12.305/2010⁴⁵ (que institui a PNRS), o Decreto n.º 7.404/2010⁴⁶ (que a regulamenta), o Decreto n.º 12.438/2025⁴⁷ (que autorizava a importação de resíduos sólidos) e o Decreto n.º 12.451/2025⁴⁸ (que revogou a norma anterior). Além dessas, foram analisadas legislações correlatas à temática dos resíduos sólidos urbanos (RSU), como a Lei n.º 6.938, que trata da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)⁴⁹; a Lei n.º 11.107, denominada Lei dos Consórcios Públicos⁵⁰; a Lei n.º 9.433, conhecida como Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH)⁵¹; a

⁴⁵ BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010**, 3 ago. 2010.

⁴⁶ BRASIL. **Decreto n.º 7.404, de 23 de dezembro de 2010**, 2010.

⁴⁷ BRASIL. **Decreto-Lei n.º 12.438, de 17 de abril de 2025**, 22 abr. 2025.

⁴⁸ BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.451, de 6 de maio de 2025. **Diário Oficial da União**, 6 maio 2025.

⁴⁹ BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**, 1981.

⁵⁰ BRASIL. **Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005**, 2005.

⁵¹ BRASIL. **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997**, 1997.

Lei n.º 9.795, que estabelece a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA)⁵²; e a Lei n.º 11.445 (Lei de Saneamento Básico)⁵³.

Complementarmente, foram analisadas manifestações públicas de organizações da sociedade civil, com destaque para documentos, notas e campanhas promovidas pelo Movimento Eu Sou Catador (MESOC), pelo Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) e pela Associação Nacional de Catadores e Catadoras de Materiais Recicláveis (ANCAT). Tais fontes foram fundamentais para compreender a perspectiva dos principais sujeitos impactados pelas decisões políticas recentes. Também foram utilizados artigos científicos, teses e dissertações acadêmicas, relatórios técnicos e reportagens jornalísticas que contextualizam o debate sobre resíduos sólidos no Brasil.

A metodologia de análise se baseou na triangulação de fontes, com vistas à construção de uma visão crítica, interseccional e contextualizada da gestão de resíduos sólidos no Brasil. O material empírico foi interpretado à luz de referenciais teóricos que abordam a justiça ambiental, a economia circular, a participação social e políticas públicas.

A delimitação temporal do estudo abrange o período de 2010 a 2025, com foco nos eventos recentes entre 2022 e 2025, momento em que ocorreram intensos debates e disputas políticas em torno da PNRS e do papel dos catadores na cadeia da reciclagem. A análise buscou compreender como a tentativa de flexibilização normativa expressa no Decreto n.º 12.438/2025 se insere em uma dinâmica mais ampla de disputas por modelos de desenvolvimento e gestão ambiental no país.

Essa abordagem permite captar as múltiplas dimensões envolvidas na formulação e aplicação de políticas públicas ambientais, considerando os aspectos legais, sociais, econômicos e políticos que influenciam diretamente a eficácia e a legitimidade dessas normas.

⁵² BRASIL. Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999, 1999.

⁵³ BRASIL. Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007, 2007.

5. RESULTADO E DISCUSSÃO

A análise normativa e crítica apresentada no presente estudo evidencia a complexa teia de contradições estruturais, institucionais e políticas que atravessa a gestão dos resíduos sólidos no Brasil. Decorridos 16 anos desde a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), observa-se que sua implementação permanece marcada por profundas assimetrias regionais, pela crônica insuficiência de recursos orçamentários, pela baixa prioridade atribuída ao tema nos diversos níveis de governo e pela persistente exclusão dos catadores de materiais recicláveis das instâncias deliberativas e estratégicas das políticas públicas.

Dados recentes revelam que 41,5% dos resíduos sólidos urbanos ainda são dispostos de forma inadequada, comprometendo a saúde pública e os ecossistemas, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, onde os índices de destinação incorreta chegam a 56,2%⁵⁴. Esses números denunciam não apenas a fragilidade da capacidade institucional dos entes federativos, mas também o descaso histórico com a equidade territorial e com o direito à cidade sustentável.

A prática de descontinuidade dos serviços públicos pelos gestores municipais precisa ser reavaliada, uma vez que serviços essenciais, que afetam diretamente a qualidade de vida da população, devem ser tratados como políticas de Estado, e não como políticas de governo, garantindo sua continuidade e eficácia independentemente das mudanças políticas e administrativas. É o caso da gestão de resíduos sólidos urbanos.

No que tange ao papel dos catadores, observa-se um paradoxo estruturante: apesar do reconhecimento legal de sua função estratégica na PNRS, esses trabalhadores continuam submetidos à informalidade, à baixa remuneração, à ausência de proteção previdenciária e à invisibilidade nas contratações públicas, sendo tratados mais como mão de obra excedente do que como sujeitos de direito.

Em 2023, apenas 4,5 milhões de toneladas de resíduos sólidos urbanos foram recicladas por meio da coleta seletiva, número que evidencia o subaproveitamento do potencial da economia circular no país e explicita o

⁵⁴ ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**, 2024.

descompasso entre a retórica da sustentabilidade e as práticas excludentes de gestão⁵⁵.

A promulgação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025, que autorizou a importação de resíduos sólidos, agravou esse cenário. A medida gerou imediata mobilização da sociedade civil e, em especial, das redes organizadas de catadores, que denunciaram os impactos econômicos, sociais e ambientais da norma.

Do ponto de vista econômico, a liberação da importação pressionaria para baixo o valor de comercialização dos recicláveis nacionais, tornando inviável a sustentabilidade financeira das cooperativas e reduzindo ainda mais a renda dos trabalhadores. Ambientalmente, a medida abriria um perigoso precedente para a entrada de resíduos contaminados ou de difícil rastreabilidade, aumentando o risco de danos à saúde pública e da geração de passivos ambientais em territórios já vulnerabilizados. Além disso, a decisão contraria princípios basilares da PNRS e pactos internacionais dos quais o Brasil é signatário, como a Convenção de Basileia⁵⁶, além de afrontar o princípio da precaução e os compromissos com a gestão ambiental soberana e responsável⁵⁷.

A reação coordenada e incisiva dos movimentos de catadores, da sociedade civil e de setores acadêmicos e ambientais resultou na revogação da medida, por meio do Decreto n.º 12.451/2025. Este novo ato normativo restabeleceu a vedação à importação de resíduos e reafirmou o compromisso com a valorização da cadeia produtiva da reciclagem nacional. Essa virada institucional revela a potência política dos catadores enquanto atores coletivos e protagonistas de lutas por justiça ambiental e dignidade no trabalho.

Apesar desses avanços, existe o risco de retrocessos diante da crescente pressão de interesses econômicos sobre a política ambiental brasileira. Isso se concretizou no hiato político federal que o Brasil vivenciou entre 2016

⁵⁵ ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**, 2024. LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e políticas públicas: uma análise crítica da PNRS. Revista **Brasileira de Educação Ambiental**, 2021.

⁵⁶ BRASIL. **Decreto n.º 875, de 19 de julho de 1993**, 1993.

⁵⁷ BENJAMIN, A. H. V. Princípio da precaução e o Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, 2020. PACHECO, R.; BARROS, L. C. Colonialismo de resíduos: o Brasil e os fluxos internacionais de lixo. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, 2022.

e 2022, período em que houve uma flexibilização das normas ambientais e um enfraquecimento das políticas públicas relacionadas à gestão ambiental e aos direitos dos trabalhadores catadores. Tais retrocessos afetaram diretamente a execução e a eficácia da PNRS, revelando uma tensão entre os avanços normativos e as resistências políticas e econômicas que buscam reduzir a rigidez das regulamentações ambientais em nome de interesses imediatistas.

Ao recolocar no centro do debate os princípios da soberania ecológica, da economia circular e da inclusão socioprodutiva, o Decreto n.º 12.451/2025 representa não apenas uma vitória normativa, mas também simbólica, sinalizando que os retrocessos ambientais podem, e devem, ser enfrentados com mobilização e participação social qualificada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao completar 16 anos de vigência, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) apresenta um balanço marcado por avanços importantes, mas também por retrocessos preocupantes. Entre os progressos, destacam-se a introdução de instrumentos como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a promoção da logística reversa, a valorização do trabalho dos catadores e a indução à coleta seletiva. No entanto, a implementação da PNRS tem sido desigual entre os municípios, e sua efetividade permanece limitada por entraves estruturais, insuficiência de recursos, fragilidade institucional e descontinuidade política.

A promulgação do Decreto n.º 12.438/2025 simbolizou um desses momentos de inflexão negativa, ao representar um claro retrocesso nos princípios da sustentabilidade, da economia circular e da justiça ambiental, que fundamentam a PNRS. A autorização para importação de resíduos sólidos comprometeu o protagonismo dos catadores e colocou em risco tanto empregos quanto os avanços socioambientais conquistados ao longo da última década e meia. Tal medida contraria os objetivos originais da PNRS, abrindo margem para formas contemporâneas de colonialismo ambiental, que colocam os interesses econômicos acima dos direitos sociais e da proteção ambiental.

A ausência de legitimidade social e de participação popular comprometeu a eficácia da norma, que foi amplamente rejeitada por seus principais destinatários. A forte mobilização do Movimento Eu Sou Catador (MESOC), do Movimento Nacional dos Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR), da ANCAT e de diversos setores da sociedade civil resultou na revogação do Decreto-Lei n.º 12.438/2025 e na publicação do Decreto n.º 12.451/2025. Essa conquista coletiva reafirma a centralidade da justiça ambiental e da democracia participativa na formulação de políticas públicas.

Este artigo demonstra que, embora a PNRS represente um marco jurídico importante para a gestão de resíduos sólidos no Brasil, sua efetividade depende da articulação entre marcos normativos, vontade política e mobilização social. A tentativa recente de flexibilização da legislação evidenciou a vulnerabilidade dos direitos socioambientais e a urgência de fortalecer mecanismos de controle social e participação cidadã.

A análise crítica revelou que a importação de resíduos sólidos afetaria profundamente a economia circular brasileira, aprofundando desigualdades e gerando impactos negativos especialmente sobre os catadores, que são os principais agentes da reciclagem no país. A revogação do decreto mostrou que resistências sociais organizadas ainda são capazes de frear retrocessos e de afirmar caminhos alternativos baseados na equidade, no trabalho digno e na sustentabilidade.

Diante dos desafios persistentes e das ameaças recentes, reafirma-se a necessidade de um modelo de gestão de resíduos que priorize a dignidade do trabalho, a equidade na distribuição dos riscos e benefícios ambientais e a soberania dos territórios. Isso requer, além da plena implementação da PNRS, o fortalecimento de políticas públicas estruturantes voltadas à valorização do trabalho dos catadores, ao pagamento justo pelos serviços ambientais prestados, à inclusão social e à erradicação definitiva dos lixões.

Neste marco dos 16 anos da PNRS, é imperativo que a reciclagem popular, a coleta seletiva solidária e a logística reversa sejam compreendidas não apenas como soluções técnicas, mas como estratégias essenciais para a promoção de justiça social, ambiental e econômica no Brasil contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ABREMA. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**. São Paulo: Associação Brasileira de Resíduos e Meio Ambiente, 2024. Disponível em: <https://www.abrema.org.br/panorama/>. Acesso em: 1 maio 2025.

ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (org.). **A justiça ambiental e a dinâmica das lutas territoriais**. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

ACSELRAD, H. Justiça ambiental e construção social do risco. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 69, p. 15-26, 2009.

ACSELRAD, H. **Justiça ambiental: construção e desafios**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2022.

ALIMONDA, H. **Ecologia política latino-americana: pensamento crítico, diferenciação socioambiental e territórios em disputa**. 2. ed. Buenos Aires: CLACSO, 2021.

ANDRADE, S. R.; FERREIRA, A. L. Obstáculos ao estabelecimento de uma gestão adequada para os resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 7, n. 1, p. 1-15, 2011.

ARRUDA, M. F. A. **Interseccionalidade, organização e sustentabilidade: o caso das mulheres catadoras de material reciclável nos municípios litorâneos da Região Metropolitana do Recife**. Tese (Doutorado) — Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2024.

BENJAMIN, A. H. V. Princípio da precaução e o Direito Ambiental brasileiro. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, n. 100, p. 25-39, 2020.

BERNARDO, M. F. Catadores e a justiça ambiental: invisibilidades e resistências nas cidades brasileiras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 25, n. 2, p. 178-197, 2023.

BESEN, R.; SILVA, T. P.; PEREIRA, M. J. Redução do volume de resíduos sólidos urbanos: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 10, n. 3, p. 325-340, 2016.

BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília, 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 1 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal. **Projeto de Lei n.º 203/1991**. Dispõe sobre o acondicionamento, a coleta, o tratamento, o transporte e a destinação final dos resíduos de saúde. Brasília: Senado Federal, 1991.

BRASIL. **Decreto n.º 875, de 19 de julho de 1993.** Promulga a Convenção de Basileia sobre o Controle de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e seu Depósito. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0875.htm.

BRASIL. **Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei n.º 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n.º 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm.

BRASIL. **Lei n.º 9.795, de 27 de abril de 1999.** Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. Brasília, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm.

BRASIL. **Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm.

BRASIL. **Decreto n.º 5.940, de 25 de outubro de 2006.** Institui a separação dos resíduos recicláveis descartados pelos órgãos e entidades da administração pública federal direta e indireta, na fonte geradora, e a sua destinação às associações e cooperativas dos catadores de materiais recicláveis, e dá outras providências. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5940.htm.

BRASIL. **Lei n.º 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n.º 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei n.º 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 7.217, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Política Nacional de Saneamento Básico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 2010.

BRASIL. Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 3 ago. 2010.

BRASIL. **Decreto n.º 7.404, de 23 de dezembro de 2010.** Regulamenta a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm.

BRASIL. **Decreto n.º 7.405, de 23 de dezembro de 2010.** Institui o Programa Pró-Catador, denomina o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos

Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial de que trata o Decreto de 11 de setembro de 2003, e dá outras providências. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7405.htm.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Resíduos Sólidos**: versão preliminar. Brasília, 2010. Disponível em: <https://www.mma.gov.br>.

BRASIL. Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n.º 9.984, de 17 de julho de 2000. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 jul. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm.

BRASIL. **Decreto n.º 10.473, de 24 de agosto de 2020**. Revoga o Decreto n.º 7.405, de 23 de dezembro de 2010, que institui o Programa Pró-Catador e denomina o Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. Brasília, 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10473.htm.

BRASIL. Lei n.º 14.260, de 27 de outubro de 2021. Altera a Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, para dispor sobre a gestão de resíduos sólidos urbanos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 out. 2021.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 11.414, de 13 de fevereiro de 2023. Institui o Programa Diogo de Sant'Ana Pró-Catadoras e Pró-Catadores para a Reciclagem Popular e o Comitê Interministerial para Inclusão Socioeconômica de Catadoras e Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis. **Diário Oficial da União**, Brasília, 14 fev. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11414.htm.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.106, de 2024. Dispõe sobre o incentivo fiscal à cadeia produtiva da reciclagem. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2024.

BRASIL. Lei n.º 15.088, de 15 de março de 2025. Altera dispositivos da Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 16 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.438, de 17 de abril de 2025. Regulamenta o §1º do art. 49 da Lei n.º 12.305/2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 12.451, de 6 de maio de 2025. Estabelece diretrizes para a gestão de resíduos sólidos e veda a importação de resíduos recicláveis. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 maio 2025.

DEMAJOROVIC, L. F.; LIMA, R. G. O papel dos catadores no ciclo de reaproveitamento de resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental**, v. 23, n. 1, p. 45-60, 2019.

DIAS, S. **Reciclagem e trabalho decente**: desafios para o Brasil urbano. Belo Horizonte: UFMG/ WIEGO, 2011.

GOMES, A. F.; SILVA, J. M.; SANTOS, R. P. Os catadores e a Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista Brasileira de Política Ambiental**, v. 10, n. 2, p. 45-62, 2021.

GONÇALVES, C. W.; COSTA, F. A. Sustentabilidade solidária: catadores, políticas públicas e resíduos urbanos. **Cadernos Metrópole**, v. 25, n. 57, p. 223-242, 2023.

HAMAOKA, S. P.; BRANCO, P. G. Proibição de importação de resíduos sólidos: exigências para aplicação da Lei n.º 15.088. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 24 abr. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-abr-24/proibicao-de-importacao-de-residuos-solidosexigencias-para-aplicacao-da-lei-no-15-088-2025/>. Acesso em: 2 maio 2025.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**: características da população e dos domicílios: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br>.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Catadores de materiais recicláveis**: diagnóstico dos programas e ações do governo federal. Brasília: IPEA, 2012.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Diagnóstico dos planos de gestão integrada de resíduos sólidos**: Brasil 2023. Brasília: IPEA, 2023.

LEROY, J.-P. **Justiça ambiental**: construindo o campo socioambiental no Brasil. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2021.

LOUREIRO, C. F. B. Educação ambiental e políticas públicas: uma análise crítica da PNRS. **Revista Brasileira de Educação Ambiental**, v. 16, n. 3, p. 21-38, 2021.

MEDINA, M. The informal recycling sector in developing countries: organizing waste pickers to enhance their impact. **Gridlines**, n. 44, p. 1-4, 2008.

NASCIMENTO, M. J.; SILVA, L. S.; FERREIRA, A. L. O papel dos catadores na segregação e no reaproveitamento dos resíduos sólidos urbanos. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, v. 15, n. 4, p. 120-135, 2017.

OLIVEIRA PINTO, M.; CUNHA, F. A. A. Gestão e reaproveitamento de materiais recicláveis: desafios e estratégias. **Revista Brasileira de Engenharia Ambiental**, v. 12, n. 2, p. 150-165, 2019.

PACHECO, M.; BARROS, F. R. Colonialismo de resíduos e racismo ambiental: os perigos da flexibilização da legislação de importação de lixo no Brasil. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, n. 4, p. 1864-1889, 2022.

PACHECO, R.; BARROS, L. C. Colonialismo de resíduos: o Brasil e os fluxos internacionais de lixo. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, v. 12, n. 1, p. 55-74, 2022.

RAMOS, N. F.; GOMES, J. C.; CASTILHOS, A. B.; GOURDON, R. (orgs.). **Desenvolvimento de ferramenta para diagnóstico ambiental de lixões de resíduos sólidos urbanos no Brasil**. Vol. 22. Rio de Janeiro: Engenharia Sanitária e Ambiental, 2017.

SEEG – SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA. **Emissões de GEE no Brasil**: atualizações 2021. Observatório do Clima, 2021. Disponível em: <https://seeg.eco.br>. Acesso em: 8 maio 2025.

SILVA, R. Justiça ambiental, racismo ambiental e políticas públicas: desafios contemporâneos. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 50, n. 177, p. 744-765, 2020.

DIREITO E MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA PERSPECTIVA DE GÊNERO E DA PROMOÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

LAW AND CLIMATE CHANGE FROM A GENDER PERSPECTIVE AND THE PROMOTION OF HUMAN RIGHTS

Alice Bianchini

*(Doutora em Direito Penal - PUC/SP. Presidenta da Associação Brasileira de Mulheres de Carreiras Jurídicas)
contato@professoraalice.com.br*

RESUMO

O presente artigo analisa a relação entre mudanças climáticas, gênero e direitos humanos a partir de uma perspectiva jurídico-constitucional, feminista e interseccional. Parte-se da compreensão de que a emergência climática não constitui apenas problema ambiental, mas fenômeno político, econômico e jurídico que aprofunda desigualdades estruturais historicamente produzidas. Busca-se demonstrar que mulheres — especialmente mulheres negras, indígenas, periféricas e rurais — sofrem impactos climáticos desproporcionais, exigindo respostas estatais orientadas pela justiça climática e pela igualdade material. O trabalho menciona o marco normativo internacional e nacional, incluindo o Acordo de Paris, a Convenção CEDAW e as Recomendações Gerais 37 e 39 do seu Comitê, a Constituição Federal de 1988 e os recentes instrumentos brasileiros voltados à transversalização de gênero nas políticas climáticas. Conclui-se que a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas climáticas constitui exigência jurídica derivada dos direitos fundamentais, dos tratados internacionais de direitos humanos e do dever estatal de proteção ambiental.

Palavras-chave: Mudanças climáticas. Gênero. Direitos humanos. Justiça climática. Litigância climática.

ABSTRACT

This article analyzes the relationship between climate change, gender, and human rights from a constitutional, feminist, and intersectional legal perspective. It is based on the understanding that the climate emergency is not merely an environmental issue, but also a political, economic, and legal phenomenon that deepens historically produced structural inequalities. The study seeks to demonstrate that women — especially Black, Indigenous, peripheral, and rural women — suffer disproportionate climate impacts, thereby requiring state responses guided by climate justice and substantive equality. The paper addresses the international and national normative framework, including the Paris Agreement, the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and General Recommendations 37 and 39 of its Committee, the 1988 Federal Constitution of Brazil, and recent Brazilian instruments aimed at mainstreaming gender in climate policies. It concludes that incorporating a gender perspective into climate policies constitutes a legal requirement derived from fundamental rights, international human rights treaties, and the State's duty to protect the environment.

Keywords: Climate change. Gender. Human rights. Climate justice. Climate litigation.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. CRISE CLIMÁTICA COMO QUESTÃO DE DIREITOS HUMANOS. 2. GÊNERO, DESIGUALDADE ESTRUTURAL E VULNERABILIDADE CLIMÁTICA. 3. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL E NACIONAL. 4. PLANO CLIMA 2024-2035, ESTRATÉGIA MULHERES E CLIMA E PROTOCOLO MULHERES E EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS. 5. GOVERNANÇA CLIMÁTICA E PARTICIPAÇÃO FEMININA NA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL, DO RACISMO AMBIENTAL E DAS VULNERABILIDADES TERRITORIAIS. CONCLUSÃO.

INTRODUÇÃO

A crise climática representa um dos maiores desafios contemporâneos ao Direito, às instituições democráticas e ao sistema internacional de proteção dos direitos humanos. Embora frequentemente apresentada como questão estritamente ambiental ou técnico-científica, seus impactos transcendem a esfera ecológica e atingem diretamente estruturas sociais, econômicas e políticas.

Os efeitos das mudanças climáticas não são distribuídos de maneira uniforme. Ao contrário, incidem com maior intensidade sobre populações historicamente vulnerabilizadas, aprofundando desigualdades estruturais relacionadas a gênero, raça, classe e território.

Nesse cenário, a perspectiva de gênero assume centralidade na análise jurídica da emergência climática. A literatura feminista contemporânea vem demonstrando que mulheres – especialmente mulheres negras, indígenas, periféricas, rurais e mulheres responsáveis únicas pelo núcleo familiar – sofrem impactos desproporcionais decorrentes de eventos climáticos extremos, insegurança alimentar, deslocamentos forçados, escassez hídrica e precarização das condições de vida.

A chamada justiça climática surge precisamente da percepção de que os impactos ambientais não são neutros, ao revés, refletem estruturas históricas de distribuição desigual de poder, renda e proteção social. Conforme reconhece a **Estratégia Transversal Mulheres e Clima** (2026), iniciativa desenvolvida conjuntamente pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e pelo Ministério das Mulheres no contexto da elaboração do Plano Clima 2024–2035, “as mudanças climáticas afetam desproporcionalmente as mulheres, especialmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade social, econômica e territorial, aprofundando desigualdades já existentes”¹.

A incorporação da perspectiva de gênero nas políticas climáticas não constitui, portanto, mera escolha política discricionária, mas exigência jurídica derivada da Constituição Federal, dos tratados internacionais de direitos humanos e dos deveres estatais de proteção ambiental.

¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Estratégia Transversal Mulheres e Clima**, 2026, p. 7.

1. CRISE CLIMÁTICA COMO QUESTÃO DE DIREITOS HUMANOS

A emergência climática consolidou-se como uma das principais ameaças contemporâneas à efetividade dos direitos humanos fundamentais. A degradação ambiental compromete diretamente os direitos à vida, à saúde, à alimentação, à água, à moradia, ao trabalho e à dignidade humana.

A **Constituição Federal de 1988** reconheceu o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental de titularidade coletiva e intergeracional, nos termos do art. 225, que prevê que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Desde então, a doutrina constitucional brasileira passou a reconhecer a existência de um verdadeiro “Estado de Direito Ambiental”², no qual a proteção ambiental assume caráter vinculante e condiciona a legitimidade das políticas públicas. Nesse contexto, mudanças climáticas deixaram de ser percebidas apenas como questão ecológica para serem compreendidas também como problema constitucional e humanitário.

Em 2022, a **Assembleia Geral da ONU** reconheceu formalmente, por meio da Resolução A/RES/76/300, o direito humano a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável, consolidando entendimento já desenvolvido por organismos internacionais e cortes de direitos humanos³. A **Corte Interamericana de Direitos Humanos** - CorteIDH também passou a reconhecer que a degradação ambiental pode implicar violação autônoma de direitos humanos, especialmente em relação a grupos vulnerabilizados⁴.

Como sustenta Édis Milaré⁵, o Direito Ambiental contemporâneo exige racionalidade jurídica voltada à prevenção de danos irreversíveis e à preservação das condições existenciais das futuras gerações.

² SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente**, 2021.

³ ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução A/RES/76/300**: The human right to a clean, healthy and sustainable environment, 2022.

⁴ CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-23/17**: meio ambiente e direitos humanos, 2017.

⁵ MILARÉ, E. **Direito do ambiente**, 2004, p. 136-152.

2. GÊNERO, DESIGUALDADE ESTRUTURAL E VULNERABILIDADE CLIMÁTICA

Os impactos climáticos são atravessados por relações estruturais de poder e desigualdade. Mulheres não sofrem mais intensamente os efeitos das mudanças climáticas por razões biológicas, mas em razão da distribuição desigual de renda, proteção social, acesso à terra, trabalho formal, infraestrutura urbana e participação política.

Segundo a **ONU Mulheres**, o contingente feminino representa parcela significativa da população mundial em situação de pobreza extrema e possui menor acesso a mecanismos de proteção econômica.⁶

No Brasil, essas desigualdades são intensificadas pela articulação entre gênero, raça, classe e território. São mais de 11 milhões de mulheres em nosso país que criam seus filhos sem a presença do pai das crianças, assumindo sozinhas responsabilidades financeiras, emocionais, educativas e domésticas. Os dados revelam um cenário de profunda desigualdade:

- o número de mães solo cresceu 17,8% na última década;
- 44% das famílias monoparentais femininas sobrevivem com até um salário-mínimo;
- 72,4% das mães solo vivem apenas com os filhos, sem rede de apoio familiar;
- entre as novas mães solo da última década, 90% são mulheres negras⁷.

A maternidade solo não pode ser tratada apenas como uma questão privada ou individual. Trata-se de uma realidade diretamente atravessada por desigualdades de gênero, raça, classe, renda e ausência de políticas públicas efetivas. Nesse contexto, a divisão sexual do trabalho desempenha papel central na ampliação dos impactos climáticos sobre mulheres. Historicamente, atividades de cuidado, reprodução social e gestão doméstica foram atribuídas às mulheres, produzindo sobrecarga estrutural

⁶ ONU MULHERES. **Progress on the Sustainable Development Goals: The Gender Snapshot 2024**, 2024.

⁷ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua Trimestral: desocupação recua em seis das 27 unidades da federação no 4º trimestre de 2025**, 2026.

e limitação de autonomia econômica. As contribuições de Heleieth Saffioti⁸ permanecem fundamentais para compreender como o patriarcado organiza relações de dependência econômica e distribuição desigual do trabalho.

Dados recentes da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua/IBGE)⁹ revelam que as mulheres continuam apresentando taxas de desocupação superiores às masculinas no Brasil. No quarto trimestre de 2025, a taxa de desemprego feminina alcançou 6,2%, enquanto entre os homens foi de 4,2%. Em relação à informalidade, embora os homens apresentem percentual numericamente superior (39,4%, contra 35,8% entre mulheres), a inserção feminina no mercado de trabalho permanece marcada por maior precarização, desigualdade remuneratória e sobrecarga decorrente do trabalho doméstico e de cuidado¹⁰.

Em contextos de crise climática, essa dinâmica torna-se ainda mais intensa. Escassez hídrica, insegurança alimentar e colapso de serviços públicos ampliam o trabalho doméstico e de cuidado realizado por mulheres. Sob perspectiva feminista, a emergência climática evidencia a invisibilização histórica do trabalho reprodutivo e do cuidado.

Conforme destacam as **Diretrizes de Proteção às Mulheres e Meninas em Situações de Emergências Climáticas** (2024)¹¹, elaboradas pelo Ministério das Mulheres em parceria com a ONU Mulheres com o objetivo de orientar políticas públicas e respostas institucionais em contextos de desastres ambientais e eventos climáticos extremos, “eventos climáticos extremos intensificam vulnerabilidades estruturais e aumentam riscos de violência de gênero, insegurança alimentar, deslocamento forçado e sobrecarga de trabalho de cuidado”. As Diretrizes reconhecem, ainda, que “as mulheres assumem papel central na gestão cotidiana da sobrevivência familiar em contextos de desastre, o que amplia sua exposição à sobrecarga física,

⁸ SAFFIOTI, H. **Gênero, patriarcado, violência**, 2015.

⁹ INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua Trimestral**: desocupação recua em seis das 27 unidades da federação no 4º trimestre de 2025, 2026.

¹⁰ BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim Mulheres no Mercado de Trabalho**, 2025.

¹¹ BRASIL; ONU MULHERES. **Diretrizes de proteção às mulheres e meninas em emergências climáticas**, 2024.

emocional e econômica”¹², agudizada pela descontinuidade de serviços como creches e escolas enquanto durar o desastre.

Mulheres negras e periféricas frequentemente residem em áreas marcadas pela ausência de saneamento básico, precariedade habitacional e maior exposição a enchentes, deslizamentos e insegurança hídrica. Nesse sentido, como observa Djamila Ribeiro, gênero, raça e classe operam conjuntamente na produção de experiências distintas de vulnerabilidade social¹³. A crise climática atua, assim, como multiplicador de desigualdades históricas.

Em conformidade com a **Recomendação Geral n.º 37 do Comitê CEDAW/ONU** (2018), que trata das dimensões de gênero na redução do risco de desastres no contexto das mudanças climáticas, mulheres e meninas sofrem impactos desproporcionais decorrentes de desastres ambientais e da emergência climática em razão de desigualdades estruturais relacionadas a gênero, pobreza, raça, território e acesso desigual a recursos econômicos e políticos. A Recomendação estabelece que os Estados possuem o dever jurídico de adotar políticas climáticas e estratégias de gestão de riscos orientadas pela igualdade de gênero, pela participação efetiva das mulheres e pela proteção dos direitos humanos, enfatizando a necessidade de incorporação da perspectiva interseccional nas medidas de prevenção, adaptação, resposta emergencial e reconstrução pós-desastre.

A vulnerabilidade climática das mulheres não pode ser compreendida de forma homogênea. O próprio Comitê CEDAW/ONU passou a reconhecer expressamente que determinadas mulheres sofrem impactos climáticos agravados em razão da articulação entre gênero, identidade étnica, território, pobreza e discriminação estrutural. Nesse sentido, foi editada a **Recomendação Geral n.º 39 do Comitê CEDAW/ONU**, voltada especificamente aos direitos de mulheres e meninas indígenas, reconhecendo que elas “são afetadas por formas interseccionais de discriminação”¹⁴. O documento também destaca que mulheres indígenas sofrem impactos desproporcionais relacionados à degradação ambiental, às

¹² BRASIL; ONU MULHERES. **Diretrizes de proteção às mulheres e meninas em situações de emergências climáticas**, 2025, p. 18.

¹³ RIBEIRO, D. **Lugar de fala**, 2019.

¹⁴ CEDAW. **Recomendação Geral n.º 39 sobre os direitos das mulheres e meninas indígenas**, 2022, p. 3.

mudanças climáticas, à exploração de recursos naturais, ao deslocamento forçado e à violência territorial.

A Recomendação n.º 39 representa importante avanço hermenêutico ao reconhecer que desigualdades climáticas não podem ser dissociadas da colonialidade, do racismo estrutural e da histórica exclusão política dos povos indígenas. Nesse sentido, a emergência climática evidencia como determinadas populações suportam de maneira mais intensa os efeitos do modelo econômico extrativista.

3. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL E NACIONAL

A proteção climática internacional passou progressivamente a incorporar linguagem relacionada à igualdade de gênero e aos direitos humanos. O **Acordo de Paris**, em seu preâmbulo, reconhece expressamente que as mudanças climáticas constituem preocupação comum da humanidade e afirma que os Estados devem, ao adotar medidas climáticas, respeitar, promover e considerar suas obrigações relacionadas aos direitos humanos, à igualdade de gênero, aos direitos dos povos indígenas e à equidade intergeracional. O documento foi adotado em 2015, durante a 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP21), realizada em Paris, e representa atualmente o principal instrumento jurídico internacional de enfrentamento das mudanças climáticas.

A Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women - CEDAW (**Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher**), considerada o principal tratado internacional de proteção dos direitos humanos das mulheres, especialmente por meio da Recomendação Geral n.º 37 (2018), passou a reconhecer expressamente a relação entre mudanças climáticas, desastres ambientais e discriminação contra mulheres. A Recomendação afirma que “as mudanças climáticas constituem um dos maiores desafios contemporâneos aos direitos humanos das mulheres”¹⁵. No mesmo sentido, o **Plano de Ação de Gênero da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**

¹⁵ CEDAW. **Recomendação Geral n.º 37 sobre a dimensão de gênero da redução de risco de desastres no contexto das alterações climáticas**, 2018.

(UNFCCC) também passou a exigir a transversalização da perspectiva de gênero em políticas climáticas nacionais¹⁶.

No plano nacional, a Constituição Federal estabelece o dever jurídico de proteção ambiental e promoção da igualdade material. O Estado possui a obrigação positiva de implementação de políticas públicas voltadas à prevenção e mitigação dos impactos climáticos.

Como sustenta Daniel Sarmiento¹⁷, a proteção de direitos fundamentais impõe deveres estatais concretos de atuação. A omissão estatal em matéria ambiental pode, portanto, configurar violação constitucional. Além disso, políticas climáticas devem observar os princípios da dignidade da pessoa humana, da igualdade material, da vedação ao retrocesso ambiental e da proteção intergeracional.

Ainda no campo interno, intensa documentação sobre a questão de gênero e clima foi elaborada, conforme se verá a seguir.

4. PLANO CLIMA 2024-2035, ESTRATÉGIA MULHERES E CLIMA E PROTOCOLO MULHERES E EMERGÊNCIAS CLIMÁTICAS

Os recentes instrumentos normativos brasileiros representam avanço importante na transversalização de gênero das políticas climáticas e revelam mudança gradual na forma como o Estado brasileiro passou a compreender a relação entre emergência climática, desigualdades estruturais (incluindo a de gênero) e proteção dos direitos humanos.

O principal instrumento atualmente em construção é o **Plano Clima 2024-2035**¹⁸, lançado em 2026 e coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, sob liderança da Ministra Marina Silva. O plano foi concebido como a principal estratégia nacional de enfrentamento das mudanças climáticas até 2035 e constitui atualização estrutural do antigo Plano Nacional sobre Mudança do Clima de 2008.

¹⁶ UNFCCC - UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Gender Action Plan 2022–2024**, 2022.

¹⁷ SARMENTO, D. **Direitos fundamentais e relações privadas**, 2016.

¹⁸ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima 2024–2035**, 2026.

O novo Plano Clima passou a ser desenvolvido no contexto da retomada da agenda ambiental brasileira a partir de 2023, alinhando-se ao Acordo de Paris, à nova Contribuição Nacionalmente Determinada brasileira (NDC)¹⁹, às metas de adaptação e mitigação climática e à preparação institucional do Brasil para a COP30, que foi realizada em Belém no ano de 2025.

Diferentemente das versões anteriores da política climática brasileira, o Plano Clima 2024-2035 incorpora explicitamente dimensões relacionadas à justiça climática, à igualdade racial, à proteção de populações vulnerabilizadas e à transversalização de gênero. O documento estabelece que “as ações de mitigação e adaptação climática devem considerar os impactos diferenciados sobre mulheres e populações vulnerabilizadas”²⁰. A incorporação dessa perspectiva representa importante deslocamento paradigmático no Direito Ambiental brasileiro, historicamente marcado por racionalidade predominantemente técnica e pouco sensível às desigualdades sociais produzidas pela emergência climática.

Nesse contexto, destaca-se também a criação da **Estratégia Transversal Mulheres e Clima** (2026)²¹, desenvolvida conjuntamente pelo Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e pelo Ministério das Mulheres, em articulação com organismos internacionais e movimentos sociais. A iniciativa foi oficialmente assimilada no processo de elaboração do Plano Clima e constitui uma das primeiras estratégias nacionais brasileiras voltadas especificamente à integração entre política climática, igualdade de gênero, direitos humanos e justiça climática.

A Estratégia Mulheres e Clima reconhece expressamente que “as mudanças climáticas afetam desproporcionalmente as mulheres, especialmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade social, econômica e territorial”²². O documento também estabelece como objetivo central

¹⁹ As NDCs são os compromissos climáticos assumidos por cada país no âmbito do Acordo de Paris, adotado durante a COP21, em 2015. No caso brasileiro, a “nova NDC brasileira” refere-se à atualização dos compromissos climáticos apresentados pelo Brasil perante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), especialmente após a retomada da agenda ambiental a partir de 2023.

²⁰ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima 2024–2035**, 2026, p. 19.

²¹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Estratégia Transversal Mulheres e Clima**, 2026.

²² *Ibidem*, p. 7.

“promover a participação efetiva das mulheres na governança climática”²³. Além disso, a Estratégia Mulheres e Clima prevê importantes diretrizes: fortalecimento da participação feminina em espaços decisórios; produção de dados climáticos desagregados por gênero; incorporação da perspectiva interseccional; reconhecimento do protagonismo de mulheres indígenas, negras, quilombolas e rurais; ampliação do acesso feminino a financiamento climático; integração entre adaptação climática e políticas de cuidado. A criação da estratégia revela o reconhecimento institucional de que os impactos climáticos não são neutros e exigem respostas jurídicas e políticas sensíveis às desigualdades estruturais.

Outro instrumento relevante é o **Protocolo Mulheres e Emergências Climáticas: diretrizes e recomendações para a proteção de direitos na gestão de riscos e desastres**, lançado pelo Ministério das Mulheres²⁴ em 2026, com apoio da ONU Mulheres. O protocolo foi elaborado no contexto do agravamento dos eventos climáticos extremos no Brasil — especialmente enchentes, secas, deslocamentos forçados e desastres socioambientais — e surgiu como resposta institucional à constatação de que mulheres e meninas sofrem impactos diferenciados em situações de emergência climática.

O documento estabelece diretrizes para a atuação estatal em todas as etapas da gestão de riscos e desastres, abrangendo medidas de prevenção e preparação (com planejamento territorial, sensível a gênero e participação das mulheres), resposta emergencial (com resgate, acolhimento e abrigo seguros), recuperação e reconstrução territorial (promovendo autonomia econômica e proteção de direitos). Entre suas principais diretrizes, destaca-se a previsão de “implementação de espaços seguros para mulheres e meninas em abrigos emergenciais”²⁵. O protocolo também reconhece que eventos climáticos extremos frequentemente produzem aumento da violência de gênero, sobrecarga do trabalho de cuidado, insegurança alimentar, vulnerabilidade econômica, interrupção de vínculos comunitários e ampliação dos riscos de exploração sexual e deslocamento

²³ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Estratégia Transversal Mulheres e Clima**, 2026, p. 9.

²⁴ BRASIL. Ministério das Mulheres. **Protocolo Mulheres e Emergências Climáticas: diretrizes e recomendações para a proteção de direitos na gestão de riscos e respostas a desastres**, 2026.

²⁵ *Ibidem*, p. 14.

forçado. Estabelece ainda orientações voltadas à prevenção da violência contra mulheres em contextos de desastre, à garantia de acesso prioritário à saúde e à proteção social, à participação feminina nos processos de reconstrução territorial e à proteção específica de mulheres indígenas, quilombolas, ribeirinhas e periféricas.

Tais instrumentos representam importante transformação na política climática brasileira contemporânea, ao reconhecerem que a emergência climática não constitui apenas questão ambiental, mas fenômeno diretamente relacionado à proteção dos direitos humanos, à igualdade material e à justiça social. Sob perspectiva jurídico-constitucional, esses avanços dialogam diretamente com o princípio da dignidade da pessoa humana, com o dever estatal de proteção ambiental, com a igualdade de gênero, com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e com a crescente constitucionalização da agenda climática no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

5. GOVERNANÇA CLIMÁTICA E PARTICIPAÇÃO FEMININA NA PERSPECTIVA INTERSECCIONAL, DO RACISMO AMBIENTAL E DAS VULNERABILIDADES TERRITORIAIS

A justiça climática exige participação efetiva das mulheres nos espaços de decisão política e ambiental. A exclusão feminina dos processos decisórios produz políticas públicas menos democráticas e menos eficazes. Nesse contexto, a governança climática precisa incorporar participação paritária, representação territorial, inclusão racial e democratização do financiamento climático.

A Recomendação Geral n.º 39 do Comitê CEDAW também estabelece que os Estados devem assegurar “participação efetiva, significativa e informada das mulheres indígenas nos processos de tomada de decisão”²⁶. A exigência possui especial relevância para a governança climática contemporânea. A ausência de participação feminina — especialmente de mulheres indígenas, negras e tradicionais — produz políticas ambientais frequentemente desconectadas das realidades territoriais concretas. Nesse sentido, a justiça

²⁶ CEDAW. **Recomendação Geral n.º 39 sobre os direitos das mulheres e meninas indígenas**, 2022, p. 12.

climática pressupõe democratização efetiva da produção das políticas públicas ambientais.

Não se trata apenas de ampliar representatividade formal, mas de reconhecer epistemologias historicamente invisibilizadas e incorporar conhecimentos tradicionais na formulação das estratégias de mitigação e adaptação climática. Tal questão é fortalecida pelo já mencionado “Protocolo Mulheres e Emergências Climáticas: diretrizes e recomendações para a proteção de direitos na gestão de riscos e desastres”, ao afirmar que “experiências de capacitação e integração de mulheres em processos de defesa civil e gestão comunitária demonstram que sua atuação qualifica as respostas, tornando-as mais ágeis, contextualizadas e sustentáveis”. E ainda:

[...] o reconhecimento de seus conhecimentos, inclusive no manejo de recursos naturais e na produção de alimentos, amplia a eficácia das estratégias de prevenção de riscos e desastres e adaptação às mudanças do clima, com impactos positivos para a sociedade como um todo²⁷.

Ademais da participação das mulheres, essa participação necessita ser diversa, contemplando todas as categorias de mulheres, numa perspectiva interseccional. A emergência climática aprofunda desigualdades territoriais historicamente associadas ao racismo estrutural. Mulheres negras e indígenas frequentemente ocupam territórios mais vulneráveis à degradação ambiental, à ausência de infraestrutura urbana adequada, à precariedade habitacional e à insuficiência de políticas públicas de proteção ambiental e social. Nesse contexto, a noção de racismo ambiental torna-se central para compreender como riscos climáticos e danos ambientais são distribuídos socialmente.

A noção de racismo ambiental surge no contexto dos movimentos por justiça ambiental nos Estados Unidos, especialmente a partir das contribuições de Robert Bullard e Benjamin Chavis, para denunciar a distribuição racialmente desigual da degradação ambiental e da exposição a riscos ecológicos. No contexto brasileiro, Henri Acelrad e Tania Pacheco demonstram que populações negras, periféricas e territorialmente vulnerabilizadas suportam desproporcionalmente os impactos da precarização urbana, da poluição e

²⁷ BRASIL. Ministério das Mulheres. **Protocolo Mulheres e Emergências Climáticas**: diretrizes e recomendações para a proteção de direitos na gestão de riscos e respostas a desastres, 2026, p. 21.

da ausência de proteção ambiental²⁸. A noção permite compreender que a degradação ambiental não atinge os territórios de maneira aleatória ou neutra, mas incide de forma desproporcional sobre populações racializadas e historicamente marginalizadas.

Tania Pacheco demonstra que desigualdade racial, exclusão territorial e degradação ambiental encontram-se profundamente articuladas, fazendo com que populações negras e periféricas estejam mais expostas à ausência de saneamento, à poluição, aos riscos ambientais e à precarização das condições urbanas. Ainda de acordo com a autora, “O racismo ambiental não se configura apenas por ações que tenham intenção racista, mas igualmente por impactos ambientais desiguais sobre grupos étnicos vulnerabilizados”²⁹.

A abordagem interseccional, por sua vez, permite identificar que gênero, raça, território e classe operam conjuntamente na produção de vulnerabilidades climáticas. A noção de interseccionalidade foi desenvolvida por Kimberlé Crenshaw, para quem estruturas de discriminação relacionadas à raça e ao gênero não atuam isoladamente, mas de maneira articulada, produzindo experiências específicas de exclusão social.

Assim como é verdadeiro o fato de que todas as mulheres estão, de algum modo, sujeitas ao peso da discriminação de gênero, também é verdade que outros fatores relacionados a suas identidades sociais, tais como classe, casta, raça, cor, etnia, religião, origem nacional e orientação sexual “são diferenças que fazem diferenças” na forma como vários grupos de mulheres vivenciam a discriminação. Tais elementos diferenciais podem criar problemas e vulnerabilidades exclusivos de subgrupos específicos de mulheres, ou que afetem desproporcionalmente apenas algumas mulheres³⁰.

Tal perspectiva é particularmente relevante para compreender os impactos climáticos contemporâneos, uma vez que mulheres negras, indígenas, quilombolas e periféricas frequentemente suportam de maneira mais

²⁸ Cf.: ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. **O que é justiça ambiental**, 2009. PACHECO, T. Racismo ambiental: expropriação do território e negação da cidadania. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 2009.

²⁹ PACHECO, *op. cit.*, p. 41.

³⁰ CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, 2002. p. 173.

intensa os efeitos da degradação ambiental, da insegurança hídrica, dos deslocamentos forçados e da precarização das condições de vida.

No contexto brasileiro, Djamila Ribeiro ressalta que as estruturas de opressão relacionadas à raça, ao gênero e à classe produzem diferentes formas de invisibilização social e exclusão política, o que contribui para aprofundar desigualdades territoriais e climáticas³¹. De maneira semelhante, estudos recentes sobre justiça climática interseccional demonstram que mulheres negras ocupam posição particularmente vulnerável diante da emergência climática, especialmente em razão da precarização urbana, da pobreza energética e da desigualdade no acesso à proteção estatal³².

A Recomendação Geral n.º 39 do Comitê CEDAW também fortalece a compreensão de que a emergência climática possui dimensão diretamente relacionada ao racismo ambiental e à colonialidade territorial. O documento reconhece que mulheres e meninas indígenas sofrem formas interseccionais de discriminação e enfrentam “desposseção territorial, degradação ambiental e deslocamentos forçados decorrentes de atividades econômicas extrativistas”³³.

A Recomendação n.º 39 representa importante avanço hermenêutico ao reconhecer que desigualdades ambientais e climáticas não podem ser dissociadas da colonialidade, da exploração econômica dos territórios e da histórica exclusão política dos povos indígenas. O próprio documento também reconhece o papel das mulheres indígenas como “guardiãs dos recursos naturais, sementes, conhecimentos tradicionais e biodiversidade”³⁴. Tal reconhecimento desloca a posição das mulheres indígenas da condição meramente passiva de vítimas climáticas para reconhecê-las como sujeitas políticas centrais na proteção ambiental, na preservação territorial e na construção de modelos sustentáveis de desenvolvimento.

Além disso, o Comitê CEDAW passou a reconhecer que mulheres indígenas defensoras ambientais enfrentam riscos específicos de violência, perseguição e criminalização em conflitos relacionados à exploração

³¹ RIBEIRO, D. **Lugar de fala**, 2019, p. 57-63.

³² SANTOS, J. B. dos; SILVA, A. L. V. da. Mulheres negras e mudanças climáticas no Brasil: interseccionalidade e justiça climática. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, 2024.

³³ CEDAW. **Recomendação Geral n.º 39 sobre os direitos das mulheres e meninas indígenas**, 2022, p. 18.

³⁴ *Ibidem*, p. 9.

territorial e ambiental, reconhecendo que “mulheres indígenas defensoras de direitos humanos e ativistas ambientais enfrentam riscos específicos de violência, criminalização e perseguição”³⁵. Essa dimensão se sobressai no contexto brasileiro contemporâneo, marcado por conflitos fundiários, desmatamento, mineração ilegal, avanço do garimpo e violência contra povos tradicionais.

A articulação entre crise climática, racismo estrutural e exploração territorial torna-se particularmente evidente no Brasil, onde determinados territórios passam a ser historicamente tratados como “zonas de sacrifício” dentro da lógica do desenvolvimento econômico predatório. A noção de racismo ambiental permite compreender justamente como determinados corpos, populações e territórios são considerados socialmente descartáveis ou sacrificáveis em nome de modelos econômicos extrativistas e profundamente desiguais.

Sob perspectiva jurídico-constitucional, a incorporação da abordagem interseccional ao debate climático revela-se indispensável para a efetivação da igualdade material, da justiça ambiental e da proteção integral dos direitos humanos.

CONCLUSÃO

As mudanças climáticas constituem fenômeno jurídico, político e social profundamente relacionado à proteção dos direitos humanos e à reprodução de desigualdades estruturais.

A análise desenvolvida demonstra que mulheres – especialmente negras, indígenas, periféricas e rurais – sofrem impactos climáticos desproporcionais em razão da distribuição desigual de poder, renda, trabalho e proteção social. Desse modo, a incorporação da perspectiva de gênero nas políticas climáticas revela-se uma exigência jurídica, que deriva da Constituição Federal de 1988, dos tratados internacionais de direitos humanos e dos deveres estatais de proteção ambiental.

³⁵ CEDAW. **Recomendação Geral n.º 39 sobre os direitos das mulheres e meninas indígenas**, 2022, p. 14.

Os recentes avanços institucionais brasileiros — especialmente o Plano Clima 2024-2035 (2026), a Estratégia Transversal Mulheres e Clima (2026) e o Protocolo Mulheres e Emergências Climáticas (2026) — representam importante movimento de transversalização de gênero na governança climática nacional. Persistem, contudo, desafios relacionados à efetividade das políticas públicas e à superação das desigualdades estruturais que atravessam a crise climática contemporânea.

Nesse contexto, a Recomendação Geral n.º 37 do Comitê CEDAW/ONU (2018) assume relevância ao reconhecer que as mudanças climáticas e os desastres ambientais possuem impactos específicos e desproporcionais sobre mulheres e meninas, exigindo dos Estados a adoção de políticas de redução de riscos e adaptação climática orientadas pela igualdade de gênero e pelos direitos humanos. O documento consolida a compreensão de que a justiça climática, a proteção ambiental e a igualdade substantiva constituem dimensões juridicamente indissociáveis.

De igual modo, a Recomendação Geral n.º 39 do Comitê CEDAW/ONU (2022) constitui um marco internacional na consolidação da perspectiva interseccional aplicada à justiça climática e aos direitos humanos. Ao reconhecer a centralidade das mulheres indígenas na proteção ambiental, o documento amplia significativamente a compreensão contemporânea sobre igualdade substantiva, participação democrática e deveres estatais em matéria climática.

O Direito possui papel decisivo nesse processo. Mais do que instrumento técnico de regulação ambiental, deve atuar como mecanismo de transformação social comprometido com a igualdade material, a justiça climática e a promoção integral dos direitos humanos.

Em uma realidade marcada pela intensificação da emergência climática, pela expansão das desigualdades e pela persistência de estruturas históricas de exclusão, responder à crise ambiental exige também enfrentar as relações de poder, gênero, raça e classe que definem quais vidas serão protegidas, quais territórios serão preservados e quais populações — especialmente mulheres negras, indígenas, periféricas e vulnerabilizadas — continuarão expostas à lógica da invisibilidade, da precarização e do sacrifício social em nome de modelos econômicos predatórios e ambientalmente insustentáveis.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. do A.; BEZERRA, G. das N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

ANDRADE, V. R. P. de. **Criminologia e feminismo**: da mulher como vítima à mulher como sujeito de direitos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2017.

BRASIL. Lei n.º 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, 30 dez. 2009.

BRASIL; ONU MULHERES. **Diretrizes de proteção às mulheres e meninas em situações de emergências climáticas**. Brasília: Ministério das Mulheres; ONU Mulheres, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/diretrizesemergenciaclimatica_mmulheres_onumulheres.pdf/@@display-file/file. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Boletim Mulheres no Mercado de Trabalho**. Brasília: MTE, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/publicacoes/boletim_mulheres_8m_20250307.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 17 março 2026.

BRASIL. Ministério das Mulheres. **Protocolo Mulheres e Emergências Climáticas**. Brasília: Ministério das Mulheres, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/publicacoes/protocolo-mulheres-e-emergencias-climaticas.pdf/@@display-file/file>. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Estratégia Transversal Mulheres e Clima**. Brasília: MMA, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mudanca-do-clima/estrategia-transversal-mulheres-clima.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2026.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Plano Clima 2024-2035**. Brasília: MMA, 2026. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/mudanca-do-clima/sumario-executivo-plano-clima.pdf>. Acesso em: 18 mar. 2026.

CEDAW. Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher. **Recomendação Geral n.º 37 sobre a dimensão de gênero da redução de risco de desastres no contexto das alterações climáticas**. ONU, 2018. Disponível em: https://dcjri.ministeriopublico.pt/sites/default/files/documentos/pdf/rec_geral_37_dimensao_de_genero_alteracoes_climaticas.pdf. Acesso em: 18 mar. 2026.

CEDAW. Comitê para Eliminação da Discriminação contra a Mulher. **Recomendação Geral n.º 39 sobre os direitos das mulheres e meninas indígenas**. Brasília: ONU Mulheres Brasil, 2022. Disponível em: <https://www.onumulheres.org.br/wp-content/uploads/2023/04/CEDAW-GR-39-portugues.pdf>. Acesso em: 16 março 2026.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Derechos humanos y cambio climático en las Américas**. Washington: OEA, 2015.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião Consultiva OC-23/17**: meio ambiente e direitos humanos. San José: Corte IDH, 2017.

CRENSHAW, K. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Revista Estudos Feministas**, n. 1, v. 10, 2002. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2002000100011>. Acesso em: 1º mar. 2026.

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

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **PNAD Contínua Trimestral**: desocupação recua em seis das 27 unidades da federação no 4º trimestre de 2025. Rio de Janeiro: IBGE, 2026. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/45908-pnad-continua-trimestral-desocupacao-recua-em-seis-das-27-ufs-no-4-trimestre-de-2025>. Acesso em: 17 mar. 2026.

MACHADO, P. A. L. **Direito ambiental brasileiro**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

MILARÉ, E. **Direito do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NUSDEO, A. M. de O. **Direito ambiental e economia**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021.

OLIVEIRA, L. P. S. **Direitos humanos e mudanças climáticas**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Acordo de Paris**. Paris: ONU, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 18 maio 2026.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Assembleia Geral. **Resolução A/RES/76/300**: The human right to a clean, healthy and sustainable environment. New York: United Nations, 2022. Disponível em: <https://docs.un.org/en/a/res/76/300>. Acesso em: 16 março 2026.

ONU MULHERES. **Gender and Climate Change**. New York: UN Women, 2022.

ONU MULHERES. **Progress on the Sustainable Development Goals**: The Gender Snapshot 2024. New York: UN Women, 2024.

PACHECO, T. Inequality, environmental injustice, and racism in Brazil: beyond the question of colour. **Development in Practice**, v. 18, n. 6, p. 713-725, 2008.

PIMENTEL, S. **Direitos humanos das mulheres**: perspectivas contemporâneas. São Paulo: Saraiva, 2018.

RIBEIRO, D. **Lugar de fala**. São Paulo: Pólen, 2019.

SANTOS, J. B. dos; SILVA, A. L. V. da. Mulheres negras e mudanças climáticas no Brasil: interseccionalidade e justiça climática. **Revista de Gestão Social e Ambiental**, v. 18, n. 2, 2024.

SAFFIOTI, H. **Gênero, patriarcado, violência**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direitos fundamentais e proteção do meio ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SARMENTO, D. **Direitos fundamentais e relações privadas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2020.

SHIVA, V. **Staying alive: women, ecology and development**. London: Zed Books, 2016.

UNFCCC - UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Gender Action Plan 2022–2024**. Bonn: UNFCCC, 2022.

PARA ALÉM DO LOCAL DO DANO: O PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE COMO VETOR DE FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA EM DESASTRES AMBIENTAIS NO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

BEYOND THE LOCATION OF DAMAGE: THE PRINCIPLE OF EFFECTIVENESS AS A VECTOR FOR DETERMINING JURISDICTION IN ENVIRONMENTAL DISASTERS IN THE SUPERIOR COURT OF JUSTICE

Larissa Amantea Pereira

(Mestre em Direito Constitucional - Instituto de Desenvolvimento e Pesquisa/IDP. Defensora Pública Federal)
larissa.pereira@dpu.def.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar a aplicação do princípio da efetividade como critério norteador da fixação da competência em ações coletivas envolvendo danos ambientais. O problema de pesquisa reside na constatação de que os critérios legais de competência – local do dano (art. 2º da Lei de Ação Civil Pública - LACP) e extensão do dano (art. 93 do Código de Defesa do Consumidor - CDC) – têm se mostrado insuficientes para assegurar a tutela jurisdicional adequada em desastres ambientais de grande magnitude, o que levou o Superior Tribunal de Justiça (STJ) a adotar o princípio da efetividade como vetor decisório. A pesquisa é qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, e utiliza como método a análise de decisões judiciais proferidas pelo STJ em conflitos de competência (CC) relativos a três dos maiores desastres ambientais do Brasil: Cataguases (CC 39.111/RJ, 2004), Mariana (CC 144.922/MG, 2016) e Brumadinho (CC 164.362/MG, 2019). As fontes primárias consistem nos acórdãos do STJ e na legislação pertinente, complementadas por fontes secundárias constituídas pela doutrina especializada em processo coletivo e Direito Ambiental. O artigo busca demonstrar que tanto o direito material (meio ambiente) como o direito processual (processo coletivo) autorizam a adoção de critérios para o reconhecimento do juízo competente diversos daqueles previstos pelo legislador.

Palavras-chave: Competência. Processo coletivo. Dano ambiental. Princípio da efetividade.

ABSTRACT

This article aims to analyze the application of the principle of effectiveness as the guiding criterion for determining jurisdiction in collective actions involving environmental damage. The research problem lies in the observation that the legal criteria for jurisdiction – the location of damage (Article 2 of the Public Civil Action Law - LACP) and the extent of damage (Article 93 of the Consumer Defense Code - CDC) – have proven insufficient to ensure adequate judicial protection in large-scale environmental disasters, leading the Superior Court of Justice (STJ) to adopt the principle of effectiveness as the decisive factor. This qualitative research, bibliographic and documentary in nature, employs the analysis of judicial decisions issued by the STJ in jurisdictional conflicts (CC) related to three of the largest environmental disasters in Brazil: Cataguases (CC 39.111/RJ, 2004), Mariana (CC 144.922/MG, 2016), and Brumadinho (CC 164.362/MG, 2019). Primary sources consist of STJ rulings and relevant legislation, supplemented by secondary sources comprising specialized doctrine on collective proceedings and Environmental Law. The article seeks to demonstrate that both substantive law (environmental law) and procedural law (class action procedure) authorize the adoption of criteria for recognizing the competent court that differ from those established by the legislator.

Keywords: Jurisdiction. Class action. Environmental damage. Principle of effectiveness.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. OS DESASTRES AMBIENTAIS DE CATAGUASES, MARIANA E BRUMADINHO. 2. O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: O BEM JURÍDICO TUTELADO. 3. O PROCESSO COLETIVO E SUAS ESPECIFICIDADES. 4. O PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE COMO VETOR DA FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

No ano de 2001, 15 anos após a vigência da Lei de Ação Civil Pública - LACP (Lei 7.347/85), Álvaro Luiz Valery Mirra publicou o artigo intitulado “Meio Ambiente: a questão da competência jurisdicional”, no qual, entre outros aspectos, buscou delinear o foro competente para ação coletiva sobre danos ambientais que ultrapassam os limites territoriais de comarcas e subseções judiciárias, à luz do artigo 2º da referida lei e do artigo 93 do Código de Defesa do Consumidor (CDC)^{1 2}.

No referido texto, diante do silêncio da lei quanto ao que deve ser entendido como dano local, regional e nacional, o autor propõe que (a) em casos de danos circunscritos aos limites territoriais de uma comarca ou de uma seção judiciária (dano local), será competente o juiz do local em que ocorreu ou deva ocorrer o dano; (b) para danos que ultrapassem os limites de uma comarca ou de uma seção judiciária, será competente o juiz da capital do estado ou do Distrito Federal (DF); (c) também será competente o juízo da capital do estado ou do Distrito Federal para o dano regional, ou seja, aquele que atingir todo o território de um determinado estado ou do Distrito Federal; (d) o juízo do DF será competente quando os danos ambientais ultrapassem os limites de determinada comarca ou seção judiciária e também para os danos que efetivamente atinjam todo o território nacional (dano nacional)³.

Um dos maiores desastres ambientais do Brasil foi o rompimento de barragem pertencente à Indústria Cataguases de Papel Ltda., no ano de 2003, que levou ao derramamento de material tóxico na Bacia Hidrográfica

¹ MIRRA, Á. L. V. Meio Ambiente: a questão da competência jurisdicional. In: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública**: Lei 7.347/1985 – 15 anos, 2001, p. 40-83.

² O artigo 2º da LACP estabelece o local do dano como critério a ser observado para a fixação da competência em ações coletivas ao dispor que “as ações previstas nesta Lei serão propostas no foro do local onde ocorrer o dano, cujo juízo terá competência funcional para processar e julgar a causa”. O artigo 93 do CDC, por sua vez, adiciona o critério da extensão do dano para fins de fixação do juízo competente. Para danos locais, aponta como competente o foro em que ocorreu ou deva ocorrer o dano (inciso I) e, para danos regionais e nacionais, o foro da capital do estado ou do Distrito Federal, de acordo com as regras da competência concorrente previstas no Código de Processo Civil (CPC) (inciso II).

³ MIRRA, *op. cit.*, p. 75

do Paraíba do Sul e atingiu os estados de Minas Gerais (MG), Espírito Santo (ES) e Rio de Janeiro (RJ). Caso adotado o entendimento trazido por Álvaro Luiz Valery Mirra, a competência para processar e julgar a demanda coletiva seria do Distrito Federal ou da capital de um dos estados atingidos, conforme o critério da prevenção. O STJ, entretanto, entendeu pela competência da subseção judiciária de Campos de Goytacazes (RJ), apontando o princípio da efetividade como norteador para a fixação da competência em ação coletiva que envolve danos ambientais. Entendimento semelhante foi replicado pelo STJ nos casos Brumadinho⁴ e Mariana⁵.

As regras de fixação da competência no ordenamento jurídico brasileiro são fixadas de forma prévia, abstrata e geral pelo legislador, sendo vedado, como consectário do princípio do juiz natural, que a escolha do juízo competente sofra influências de órgãos do Executivo e do Legislativo e, até mesmo, do Judiciário. A fixação da competência prevista de forma prévia, abstrata e geral é uma garantia não só do Estado contra o Estado como também do cidadão em face daquele⁶.

A adoção, portanto, de um princípio da efetividade como vetor para a definição de competência pode aparentar, em um primeiro momento, uma violação do princípio do juiz natural e do sistema de competência. Ocorre que não só a sociedade que inspirou o princípio do juiz natural não é mais a mesma, como também aspectos do bem jurídico protegido (meio ambiente) e do processo coletivo justificam a adoção de critério diferenciador para a fixação da competência.

A partir desse contexto, o presente artigo se propõe a responder ao seguinte problema de pesquisa: os critérios legais de competência previstos para as

⁴ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº. 164.362/MG. **Diário da Justiça Eletrônico**, 19 dez. 2019.

⁵ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº. 144.922/MG. **Diário da Justiça Eletrônico**, 6 set. 2016.

⁶ Essa dupla garantia do princípio do juiz natural, o qual intimamente se relaciona com o sistema de competência, pode ser compreendida a partir da passagem trazida por Antonio do Passo Cabral: “Ao lado da separação de poderes, em favor da independência do Judiciário das interferências do Executivo, o princípio do juiz natural floresceu na mesma época em que as bases do Estado de Direito começaram a se delinear, fortes em postulados como o *rule of law* (com a vinculação do soberano às leis). O momento histórico em que a legalidade passou a ser o valor máximo – com restrições ao arbítrio do governante –, e a lei editada pelo Parlamento retratava a vontade geral, foi o contexto propício para que se relacionassem as regras de competência e a sua previsão em lei como um limite à manipulação da jurisdição pelo soberano. O juiz natural era o ‘juiz legal’.” CABRAL, A. do P. **Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil**, 2021, p. 47.

ações coletivas – local do dano e extensão do dano – são suficientes para assegurar a tutela jurisdicional adequada em casos de desastres ambientais de grande magnitude? A hipótese que se sustenta é de que esses critérios se mostram insuficientes diante das particularidades do bem jurídico tutelado (meio ambiente) e do processo coletivo, razão pela qual o princípio da efetividade tem sido aplicado pelo STJ como vetor norteador da fixação da competência.

O objetivo geral é demonstrar a possibilidade (e a necessidade) de o princípio da efetividade ser aplicado como critério norteador na fixação da competência em demandas coletivas envolvendo danos ambientais. Como objetivos específicos, busca-se: (a) analisar as decisões do STJ nos conflitos de competência relativos aos desastres de Cataguases, Mariana e Brumadinho, identificando os fundamentos adotados em cada caso; (b) examinar as características do bem jurídico meio ambiente e do dano ambiental que justificam tratamento diferenciado na fixação da competência; (c) investigar as especificidades do processo coletivo que demandam a adaptação das regras de competência; e (d) verificar de que modo o princípio da efetividade tem sido concretizado pelo STJ como critério complementar aos critérios legais de fixação da competência.

A pesquisa é qualitativa, de natureza documental e bibliográfica. As fontes primárias consistem nas decisões judiciais proferidas pelo STJ nos Conflitos de Competência nº. 39.111/RJ (2004), nº. 144.922/MG (2016) e nº. 164.362/MG (2019), selecionados por se referirem a três dos maiores desastres ambientais da história do Brasil (Cataguases, Mariana e Brumadinho) e por terem adotado expressamente o princípio da efetividade como fundamento da decisão. Como fontes secundárias, foram utilizadas obras da doutrina especializada em processo coletivo, Direito Ambiental e teoria geral do processo, selecionadas pela relevância e recorrência na produção acadêmica nacional sobre os temas abordados.

O artigo estrutura-se em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. A primeira seção descreve os desastres ambientais de Cataguases, Mariana e Brumadinho e apresenta as decisões do STJ nos respectivos conflitos de competência, identificando o princípio da efetividade como fundamento adotado em todos os casos. A segunda seção examina o conceito de meio ambiente e de dano ambiental, destacando as características que justificam um tratamento diferenciado na fixação da

competência. A terceira seção aborda as especificidades do processo coletivo que demandam a adaptação das regras processuais. Por fim, a quarta seção analisa o princípio da efetividade como vetor da fixação da competência, confrontando os critérios legais com os fundamentos adotados pelo STJ nos casos examinados.

1. OS DESASTRES AMBIENTAIS DE CATAGUASES, MARIANA E BRUMADINHO

No ano de 2003, houve o rompimento de barragem da empresa Cataguases de Papel Ltda., cuja sede estava localizada no estado de Minas Gerais, a 320 km de Belo Horizonte e a 250 km da capital do Rio de Janeiro. O desastre ambiental provocou o derramamento de mais de 20 milhões de litros de efluentes da produção de celulose, formados principalmente de lignina e soda cáustica e com coloração negra, que deixaram um rastro da foz do Rio Paraíba do Sul até as praias do Rio de Janeiro e do Espírito Santo. Em dez dias, o “licor negro” percorreu 230 quilômetros do córrego Cágado e do Rio Pomba, em Minas Gerais, até o rio Paraíba do Sul, no Rio de Janeiro, vindo a espuma tóxica a ser desaguada no mar das praias cariocas e capixabas.

O município de Campos de Goytacazes, localizado ao Norte do Rio de Janeiro, foi o mais duramente atingido pela tragédia, pois, além de ter ficado por quase sete dias sem o fornecimento de água, teve afetada a sua atividade econômica com o comprometimento da atividade turística, pesca, irrigação de lavouras, atividade industrial e perda de animais de criação (gado) pelo consumo da água contaminada.

O caso chegou ao STJ por meio do Conflito de Competência (CC) n.º 39.111 e envolvia o Juízo Federal da 2ª Vara de Campos de Goytacazes e o Juízo de Direito da 10ª Vara da Fazenda Pública do Estado do Rio de Janeiro, nos quais tramitavam ações civis públicas em face da Indústria Cataguases de Papel Ltda. promovidas, respectivamente, pelo Ministério Público Federal e pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

No voto, o Relator Ministro Luiz Fux, definindo a competência na Justiça Federal de Campos de Goytacazes, por se tratar de dano interestadual,

trouxe o princípio da efetividade como norteador para a resolução do conflito⁷:

Ainda que assim não fosse, a *ratio essendi* da competência para a ação civil pública ambiental calca-se no princípio da efetividade, por isso que o juízo federal do local do dano habilita-se, funcionalmente, na percepção da degradação ao meio ambiente, posto em condições ideais para a obtenção dos elementos de convicção conducentes ao desate da lide.

Em linha com essa interpretação, mais recentemente e com grande destaque, o Superior Tribunal de Justiça enfrentou os conflitos de competência envolvendo os desastres ambientais de Mariana e de Brumadinho. O rompimento da barragem do Fundão, localizada a 35 km do centro do município de Mariana (MG), é tido como a maior catástrofe ambiental na história do país. No dia 5 de novembro de 2015, 60 milhões de metros cúbicos de rejeitos de minério de ferro, semelhante a um “mar de lama”, foram despejados sobre o distrito de Bento Rodrigues e atingiram cursos d’água (Rio Gualaxo e Rio do Carmo) até alcançar a Bacia do Rio Doce, localizada no estado do Espírito Santo. Pessoas foram mortas, comunidades e plantações destruídas, rios e riachos assoreados, milhares de peixes e de outras espécies de animais e de vegetais foram dizimados e todo um ecossistema foi afetado. A biodiversidade local e regional sofreu danos, assim como o sustento e a alimentação de pequenos agricultores, pescadores e de povos indígenas.

A Samarco Mineração S.A., responsável pela barragem rompida, suscitou, perante o STJ, o CC nº. 144.922, envolvendo a 7ª Vara Cível da Comarca de Governador Valadares (MG) e o Juízo da 2ª Vara Federal da Subseção Judiciária de Governador Valadares (MG). No voto, a Relatora Desembargadora Convocada Diva Malerbi reconheceu a conexão entre as duas demandas que tramitavam em Governador Valadares, mas entendeu pela competência da Justiça Federal e a fixou na 12ª Vara Federal de Belo Horizonte. Não obstante o voto condutor trazer reflexões sobre o instituto da conexão e da prevenção, observa-se que o princípio da efetividade foi novamente o critério norteador da fixação da competência, à semelhança do

⁷ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº. 39.111/RJ. **Diário da Justiça**, 14 mar. 2005.

conflito de competência que envolveu o desastre ambiental em Cataguases (já citado). Ao analisar especificamente a competência da 12ª Vara Federal de Belo Horizonte, a Relatora referiu⁸:

Dessas circunstâncias, observa-se que a 12ª Vara Federal da Seção Judiciária de Minas Gerais possui melhores condições de dirimir as controvérsias aqui postas, decorrentes do acidente ambiental de Mariana, pois, além de ser a Capital de um dos Estados mais atingidos pela tragédia, já tem sob sua análise processos outros, visando não só à reparação ambiental stricto sensu, mas também à distribuição de água à população dos Municípios atingidos, entre outras providências, o que lhe propiciará, diante de uma visão macroscópica dos danos ocasionados pelo desastre ambiental do rompimento da barragem de Fundão e do conjunto de imposições judiciais já direcionadas à empresa Samarco, tomar medidas dotadas de melhor efetividade, que não corram o risco de serem neutralizadas por outras decisões judiciais provenientes de juízos distintos, além de contemplar o maior número de atingidos.

Passados pouco mais de três anos, em 25 de janeiro de 2019, o Brasil foi novamente atingido por desastre ambiental de grande magnitude. O rompimento da barragem da Mina do Córrego do Feijão, localizada no município de Brumadinho (MG), que acumulava rejeitos de minério de ferro de propriedade da empresa Vale, causou a morte de 270 pessoas, na sua maioria trabalhadores da empresa, a destruição e a degradação da paisagem, a contaminação da bacia do Rio Paraopeba, a redução da biodiversidade e o comprometimento do abastecimento de água potável, além de prejuízos às atividades econômicas e sociais da região.

O conflito de competência envolvendo o desastre em Brumadinho, CC 164.362, teve como pano de fundo ação popular em que se discutiu se o foro mais adequado para tramitação e julgamento seria o do domicílio do autor (previsão da Lei de Ação Popular - LAP) ou o do local do dano (previsão da LACP). O STJ, fazendo considerações sobre o direito potestativo do autor em ajuizar a ação popular em seu domicílio e sobre a

⁸ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº. 144.922/MG. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 set. 2016.

efetividade da tutela jurisdicional, entendeu pela fixação da competência no local da ocorrência do dano⁹:

De fato, a tragédia sem precedentes ocorrida em Brumadinho/MG traz à tona a necessidade de solução prática diversa, a fim de entregar, da melhor forma possível, a prestação jurisdicional à população atingida. Impõe-se ao STJ adotar saída pragmática que viabilize uma resposta do Poder Judiciário aos que sofrem os efeitos da inominável tragédia.

[...]

Disso não decorre, contudo, que as Ações Populares devam ser sempre distribuídas no foro mais conveniente a ele; no caso, o de seu domicílio. Isso porque casos haverá, como o destes autos, em que a defesa do interesse coletivo será mais bem realizada no local do ato que, por meio da ação, o cidadão pretenda ver anulado. Nessas hipóteses, a sobreposição do foro do domicílio do autor ao foro onde ocorreu o dano ambiental acarretará prejuízo ao próprio interesse material coletivo tutelado por intermédio dessa ação, em benefício do interesse processual individual do cidadão, em manifesta afronta à finalidade mesma da demanda por ele ajuizada.

Sem a pretensão de esgotar o tema, mas com o objetivo de ilustrá-lo, os casos apresentados demonstram que, em ações coletivas envolvendo desastres ambientais, em complemento às normas e critérios legais de fixação de competência, o STJ se socorreu do princípio da efetividade para a definição do juízo competente.

2. O MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: O BEM JURÍDICO TUTELADO

A extensão da proteção conferida por um processo coletivo que trata de desastres ambientais perpassa, necessariamente, pela delimitação daquilo que se compreende por meio ambiente — conceito “cujo conteúdo é mais facilmente intuído do que definível, em face da riqueza e complexidade do

⁹ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº. 164.362/MG. **Diário da Justiça Eletrônico**, 19 dez. 2019.

que encerra”¹⁰. Trata-se de noção cuja abrangência condiciona diretamente o alcance da tutela jurisdicional coletiva.

O conceito de meio ambiente pode ser compreendido sob duas perspectivas: uma estrita (reducionista) e outra ampla (globalizante). A primeira restringe o meio ambiente aos chamados “recursos naturais”, excluindo tudo aquilo que não se vincule diretamente ao patrimônio natural. Essa visão, contudo, encontra-se superada. A posição doutrinária dominante adota uma concepção ampliativa, segundo a qual o meio ambiente abrange não apenas o ambiente natural, mas também o ambiente artificial e os bens culturais correlatos. Nessa perspectiva, de um lado tem-se o meio ambiente natural, ou físico, constituído pelo solo, pela água, pelo ar, pela energia, pela fauna e pela flora; e, de outro, o meio ambiente artificial (ou humano), formado pelas edificações, equipamentos e alterações produzidas pelo ser humano, abarcando os assentamentos de natureza urbanística e as demais construções¹¹.

Na visão globalizante, a compreensão do meio ambiente envolve quatro aspectos interligados, adotados tanto pela doutrina quanto pelo Supremo Tribunal Federal¹²: (a) o **meio ambiente artificial**, constituído pelos espaços criados pelo ser humano — edificações e áreas abertas como praças e ruas; (b) o **meio ambiente cultural**, que abrange não somente o patrimônio artístico e cultural, mas a própria origem e identidade do povo brasileiro¹³; (c) o **meio ambiente natural**, que compreende os bens naturais e os seres vivos que os habitam, em suas inter-relações ecológicas; e (d) o **meio ambiente do trabalho**, afeto à incolumidade físico-psíquica

¹⁰ MILARÉ, É. **Direito Ambiental**, 2018, p. 140.

¹¹ *Ibidem*, p. 142.

¹² A adoção pelo STF da amplitude do conceito de meio ambiente para abranger mais de um aspecto se deu no julgamento da Medida Cautelar em sede da ADI 3.540-1/DF, ao mencionar que “a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de motivações de índole meramente econômica, ainda mais se se tiver presente [...] que a atividade econômica, considerada a disciplina constitucional que a rege, está subordinada, dentre outros princípios gerais, àquele que privilegia a ‘defesa do meio ambiente’ (CF, art. 170, VI), que traduz conceito amplo e abrangente das noções de meio ambiente natural, de meio ambiente cultural, de meio ambiente artificial (espaço urbano) e de meio ambiente laboral”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.540 MC/DF. **Diário da Justiça**, 3 fev. 2006.

¹³ FIORILLO, C. A. P. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do Direito Ambiental. In: MILARÉ, É. (Coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001, p. 108.

da pessoa humana no contexto das relações que envolvem, via de regra, o capital e o trabalho.

No plano legislativo, o conceito encontra-se positivado na Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n.º 6.938/81), cujo artigo 3º, inciso I, estabelece que o meio ambiente “é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”. A Constituição Federal, por sua vez, não oferece definição expressa, mas trata o meio ambiente como bem jurídico complexo, cujo núcleo essencial de proteção se encontra no artigo 225¹⁴. Esse dispositivo, conjugado com as demais disposições constitucionais atinentes à matéria, converge para a concepção ampliativa e alça o meio ambiente à condição de direito fundamental.

A amplitude do conceito de meio ambiente reflete-se, inevitavelmente, na compreensão do dano ambiental, cuja delimitação é igualmente determinante para a extensão da proteção a ser deferida pela tutela coletiva, uma vez que é necessário identificar os atos passíveis de responsabilização e as medidas necessárias ao ressarcimento. A amplitude do conceito de meio ambiente reflete-se, inevitavelmente, na compreensão do dano ambiental. A Lei n.º 6.938/81, em seu artigo 3º, incisos II a IV, define degradação da qualidade ambiental como a alteração adversa das características do meio ambiente, qualificando como poluição aquela que, entre outros efeitos, prejudique a saúde, a segurança e o bem-estar da população, crie condições adversas às atividades sociais e econômicas ou afete a biota e as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente.

A definição extraída da legislação, entretanto, não espelha a pluralidade dos possíveis danos causados ao meio ambiente em suas diversas facetas. Por essa razão, a doutrina tem buscado formular conceitos mais abrangentes. A conceituação de Édis Milaré de dano ambiental destaca que a degradação do meio ambiente somente pode ser causada por ação humana, ou seja, não se configura como dano ambiental aquela ação oriunda da própria natureza (ex. terremoto); que não exige relação de causa e efeito imediata, podendo a lesão se estender no tempo e ser meramente potencial; bem como que

¹⁴ Constituição Federal, art. 225: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”

não se limita os danos àqueles de grande impacto, alcançando também as ações que, mesmo de menor intensidade, possam vir a desorganizar os ecossistemas. Nas palavras do autor, portanto, dano ambiental é

[...] toda interferência antrópica infligida ao patrimônio ambiental (natural, cultural, artificial), capaz de desencadear, imediata ou potencialmente, perturbações desfavoráveis (*in pejus*) ao equilíbrio ecológico, à sadia qualidade de vida, ou a quaisquer outros valores coletivos ou de determinadas pessoas¹⁵.

José Rubens Morato Leite, por sua vez, evidencia a natureza ambivalente do dano ambiental, ao defini-lo como toda lesão intolerável causada por qualquer ação humana, culposa ou não, ao meio ambiente: diretamente, como macrobem de interesse da coletividade e, indiretamente, a terceiros, em seus interesses próprios e individualizáveis¹⁶. Em uma primeira acepção, o dano designa a alteração indesejável ao meio ambiente, configurando lesão ao direito fundamental de todos; em uma segunda, engloba os efeitos que tal modificação gera na saúde e nos interesses individuais das pessoas atingidas. Essa dupla dimensão — coletiva e individual — torna o dano ambiental singular no ordenamento jurídico e impõe instrumentos processuais igualmente diferenciados para sua tutela.

Três características reforçam a singularidade do dano ambiental: a pulverização de vítimas, pois uma única lesão é capaz de atingir uma pluralidade difusa de pessoas; a dificuldade de reparação, uma vez que o meio ambiente degradado frequentemente não pode ser recuperado e eventual indenização pecuniária (a qual possui caráter mais simbólico) revela-se insuficiente diante da impossibilidade de restauração *in natura*; e a dificuldade de valoração, pois nem sempre, mesmo com todos os esforços e a tecnologia existente, é possível mensurar adequadamente a extensão dos danos, sobretudo aqueles cujas consequências se projetam sobre gerações futuras.

A proteção do meio ambiente e os instrumentos utilizados para tanto encontram balizas nos princípios estruturantes do Estado de Direito Ambiental — assim denominados por José Rubens Morato Leite e Patryck

¹⁵ MILARÉ, É. *Direito Ambiental*, 2018, p. 323.

¹⁶ LEITE, J. R. M. *Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial*, 2003, p. 104.

de Araújo Ayala como aqueles “constitutivos do núcleo essencial do direito do ambiente, garantindo uma certa base e caracterização”¹⁷. Dentre eles, destacam-se, para os fins deste estudo, os princípios da precaução e da atuação preventiva, da cooperação e da responsabilização.

Os princípios da **precaução** e da **atuação preventiva** operam como remédios antecipatórios ao dano ambiental. O princípio da precaução estabelece que, sempre que houver perigo de ocorrência de dano grave ou irreversível, a ausência de certeza científica absoluta não é razão para se adiar a adoção de medidas eficazes destinadas a impedir a degradação ambiental¹⁸. Em outras palavras, a proteção do meio ambiente prevalece sobre atividades de perigo ou risco, abrangendo não somente os riscos ambientais iminentes, mas também os perigos futuros provenientes de atividades humanas que, eventualmente, possam vir a comprometer a sustentabilidade ambiental. O princípio da atuação preventiva, a seu turno, orienta a criação de condições para que o dano ambiental nem sequer venha a ocorrer, funcionando igualmente como instrumento antecipatório de proteção¹⁹.

O princípio da **cooperação**, vinculado ao princípio da participação, relaciona-se diretamente com as próprias características da degradação ambiental, cujos efeitos dificilmente se limitam a um único local ou a uma única jurisdição. Para a efetiva proteção ambiental, impõe-se uma atuação conjunta que transcenda as fronteiras dos Estados nacionais, exigindo não apenas a troca de informações, mas uma postura solidária com ações eficazes na proteção do meio ambiente e combate à degradação ambiental.

O princípio da **responsabilização**, por fim, impõe a necessidade de imputar consequências jurídicas àquele que causar lesão ao meio ambiente, sob pena de se tornarem vazios os princípios precedentes. Seu viés econômico se expressa no princípio do poluidor-pagador, que imputa ao poluidor a obrigação de internalizar os custos dos danos ambientais causados por sua atividade produtiva. Conforme advertem os autores, o princípio do poluidor-pagador, contudo, não esgota o princípio da responsabilização,

¹⁷ LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial, 2015, p. 51.

¹⁸ *Ibidem*, p. 52.

¹⁹ *Ibidem*, p. 55.

constituindo antes uma ponte com outros institutos de direito material e processual voltados à disciplina da proteção ambiental²⁰.

É precisamente a convergência dessas particularidades — a amplitude do conceito de meio ambiente em suas múltiplas facetas, a natureza multidimensional do dano ambiental e a força normativa dos princípios estruturantes — que revela a insuficiência de uma abordagem processual de índole individualista para a tutela ambiental.

As catástrofes ecológicas de grande proporção demonstram que o direito e a responsabilização civil ambiental estão ainda por dar respostas seguras e confiáveis à lesão ambiental. Estas dificuldades são trazidas precipuamente devido à complexidade do dano ambiental e em virtude do apego a uma percepção de índole individualista do direito, ligado a interesses intersubjetivos e não no trato solidário e difuso da lesão ambiental, relativo a interesses metaindividuais²¹.

Desse modo, a proteção ambiental por meio do processo coletivo somente se revela adequada quando o juízo competente reúne condições para compreender a extensão e as particularidades do dano em toda a sua complexidade. A pulverização de vítimas, a dificuldade de reparação e valoração, a potencialidade dos efeitos lesivos para além de fronteiras territoriais definidas e a necessidade de uma atuação jurisdicional que dialogue com os princípios informadores do Direito Ambiental impõem que a fixação da competência, no processo coletivo ambiental, atenda a critérios que assegurem ao órgão julgador a capacidade de tutelar, de forma integral e efetiva, o meio ambiente em todas as suas dimensões.

3. O PROCESSO COLETIVO E SUAS ESPECIFICIDADES

Um dos principais pontos de atenção do processo coletivo diz respeito à relevância do seu objeto, voltado à preservação da harmonia e à realização dos objetivos constitucionais da sociedade²². A abertura promovida pelo inciso

²⁰ LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial, 2015, p. 63.

²¹ *Ibidem*, p. 159.

²² DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. **Curso de direito processual civil**: processo coletivo, 2023, p. 69.

IV do artigo 1º da Lei da Ação Civil Pública permitiu a defesa dos chamados “direitos sem dono” — direitos socialmente relevantes, pertencentes a segmentos identificáveis da sociedade, porém carentes de tutela²³. Márcio Flávio Mafra Leal refere-se a esse dispositivo como a “dessubstantivação do direito”, na medida em que possibilita a incorporação institucional de demandas de grupos historicamente marginalizados — pessoas segregadas por preconceito, imigrantes, populações em situação de rua, egressos do sistema penitenciário, entre outros — sem que haja necessidade de um direito substantivo específico previamente positivado²⁴. Como observa Elton Venturi, a relevância social desses direitos não reside no número de beneficiários, no objeto material da tutela ou nas características da lesão, mas na própria utilização da via coletiva, que viabiliza a justicabilidade de patologias sociais que, de outro modo, jamais seriam nem sequer suscitadas perante o Estado²⁵.

A essas considerações sobre o objeto soma-se a particularidade da titularidade dos direitos tutelados. Ao contrário do litígio individual, em que se conhece o titular do direito controvertido, no processo coletivo o objeto pertence a um grupo de pessoas — mais extenso ou mais restrito, com laços mais fortes (relação jurídica base) ou mais tênues (circunstância de fato). Essa natureza difusa ou coletiva da titularidade gera um problema estrutural, bem identificado por Mauro Cappelletti e Bryant Garth: ou ninguém tem direito a corrigir a lesão a um interesse coletivo, ou o incentivo para qualquer indivíduo buscar essa correção é pequeno demais para induzi-lo à ação²⁶.

Os autores ilustram a questão com o exemplo da construção de uma represa que cause danos irreversíveis ao meio ambiente: muitas pessoas podem desfrutar da área ameaçada, mas poucas terão interesse financeiro direto em jogo e, ainda que o tenham, dificilmente será suficiente para justificar uma demanda judicial complexa. Acrescente-se que o indivíduo poderá obter apenas a reparação de seus próprios prejuízos, não dos efetivamente

²³ MANCUSO, R. de C. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores, 2019, p. 434.

²⁴ LEAL, M. F. M. A ação civil pública e a ideologia do Poder Judiciário: o caso do Distrito Federal. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, jan. 1995, p. 182.

²⁵ VENTURI, E. **Processo civil coletivo** - A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil: perspectivas de um código brasileiro de processos coletivos, 2007, p. 241-243.

²⁶ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**, 1988, p. 26.

causados à comunidade, de modo que a demanda individual pode ser de todo ineficiente para obter o cumprimento da lei. Mesmo quando os lesados são identificáveis e têm interesse no ressarcimento, pode-lhes faltar a informação necessária ou a estratégia para demandar²⁷. Hugo Nigro Mazzilli acrescenta que, caso todos os lesados tivessem de ingressar individualmente em juízo, a reparação seria impraticável — e o ajuizamento de inúmeras ações com o mesmo objeto geraria o risco de decisões contraditórias, com descrédito da atuação do Poder Judiciário, além de verdadeira denegação de justiça àqueles que não buscassem a reparação²⁸.

Diretamente relacionada à titularidade está a legitimação para agir, tida por Elton Venturi como um dos temas mais complexos da tutela coletiva²⁹. Na relação processual singular, a regra é a legitimação ordinária: o autor da ação é o próprio titular do direito violado. Quando inexistente essa coincidência, configura-se a legitimação extraordinária ou substituição processual, em que a defesa do direito material é feita por quem não é o seu titular ou, pelo menos, não é o seu titular exclusivo. Uma vez que se trata de regra excepcional, a autorização para postular em juízo direito de outro deve estar expressa na legislação.³⁰ Foi a partir dessa figura, adaptada ao modelo de representação da *class action* norte-americana³¹, que se construiu a legitimação *ad causam* da tutela coletiva, classificada pela doutrina majoritária como modalidade de legitimação extraordinária³². A particularidade, contudo, é que o legitimado não atua em nome de um único representado, mas de um grupo não raras vezes bastante extenso, o que exigiu a reformulação de institutos processuais, entre eles aqueles ligados ao contraditório e à ampla defesa.

²⁷ CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**, 1988, p. 27.

²⁸ MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**, 2024, p. 68-69.

²⁹ VENTURI, E. **Processo civil coletivo** - A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil: perspectivas de um código brasileiro de processos coletivos, 2007, p. 164.

³⁰ Essa é a regra que se encontra prevista no artigo 18 e parágrafo único do CPC: “Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico. Parágrafo único. Havendo substituição processual, o substituído poderá intervir como assistente litisconsorcial.”

³¹ Sobre a representação na *class action*, recomenda-se a leitura de: GIDI, A. **A class action como instrumento de tutela coletiva**: as ações coletivas em uma perspectiva comparada, 2007, p. 99-135.

³² Elton Venturi, em posição contrária, aponta que se trata de equívoco buscar a natureza da legitimidade ativa em institutos do processo civil tradicional, razão pela qual defende que a legitimação para o processo coletivo é autônoma, já que a autorização (entendida também como liberdade) para o ajuizamento e condução do processo é derivada da lei. VENTURI, *op. cit.*, p. 213-216.

A presença de rol de legitimados que não são titulares do direito lesado nem integram o grupo que representam suscita, ainda, o debate sobre a adequação da representação no processo coletivo — tema sobre o qual o microsistema coletivo é silente. A efetiva proteção somente se concretiza se o formalmente legitimado atuar de modo materialmente legítimo para o grupo, de sorte que existam mecanismos que assegurem uma representação substantiva, e não uma autorização em branco sobre o rumo do processo³³.

As particularidades da titularidade e da legitimação ganham contornos ainda mais densos quando se consideram a conflituosidade e a complexidade que podem caracterizar os litígios coletivos, especialmente aqueles que envolvem danos ambientais. A conflituosidade refere-se à ausência de uniformidade de posições dos afetados em relação ao litígio. Ela pode manifestar-se dentro de um mesmo grupo com fortes vínculos de coesão — como uma comunidade indígena afetada pela construção de uma barragem cujos membros divergem sobre a forma de reparação —, bem como entre diferentes grupos envolvidos pelo mesmo evento danoso — como no caso de uma atividade industrial poluente em que, de um lado, se encontra o interesse das pessoas afetadas pela contaminação e, de outro, o interesse dos trabalhadores na manutenção de seus empregos.

O litígio coletivo complexo, por sua vez, é aquele em que um único evento danoso pode lesar diferentes grupos de pessoas com diferentes interesses e, conseqüentemente, a tutela do direito coletivo pode se dar de diversas maneiras, não necessariamente iguais em termos fáticos, porém igualmente possíveis juridicamente. Essa complexidade, somada à potencial conflituosidade, impõe ao processo coletivo exigências que transcendem os marcos procedimentais concebidos para o litígio individual.

Por fim, a imutabilidade da decisão constitui um dos pontos mais sensíveis do processo coletivo, uma vez que seus efeitos atingem pessoas que não participaram da relação processual. Embora as regras do microsistema tenham sido formuladas com o propósito de não prejudicar os ausentes — por meio da coisa julgada *secundum eventum litis* —, a doutrina demonstra que essa proteção não é absoluta.

A sentença de improcedência em litígio envolvendo direito transindividual pode, na prática, inviabilizar a tutela específica de direito individual que

³³ ARENHART, S. C.; OSNA, G. **Curso de processo civil coletivo**, 2022, p. 226.

guarde relação com o objeto coletivo. Se uma demanda coletiva contra atividade poluidora é julgada improcedente, por exemplo, e não se reconhece a ilicitude da conduta, o direito do morador vizinho de respirar ar puro resta substancialmente prejudicado; caberá a ele, quando muito, requerer indenização por danos à saúde, mas a pretensão de remoção do ilícito terá sido, em essência, apreciada e rejeitada na via coletiva³⁴. Quanto aos direitos individuais homogêneos, o efeito prático pode ser ainda mais severo: mesmo sem a formação de coisa julgada formal, a improcedência coletiva pode constituir verdadeiro óbice à tutela individual, como ocorreu com o medicamento Vioxx, que nos Estados Unidos resultou no maior acordo da indústria farmacêutica, mas no Brasil não gerou nenhuma indenização conhecida, em especial pela negativa de reconhecimento de conduta ilícita pela empresa produtora³⁵.

Também a sentença de procedência pode produzir efeitos indesejados. Uma vez julgada a ação e determinado o modo de reparação, todas as demais alternativas possíveis restam afastadas. Se a decisão estabelece que o tratamento de esgoto se dará pela técnica “X” no prazo “Y”, técnicas mais eficientes ou prazos distintos ficam descartados, ainda que a solução adotada contrarie os interesses do grupo atingido³⁶. Essa rigidez reforça a necessidade de que o processo coletivo disponha de mecanismos procedimentais adequados à complexidade do litígio — inclusive no que tange à fixação da competência, cujos critérios devem assegurar que o juízo atue com plena capacidade de apreender as múltiplas dimensões do conflito.

4. O PRINCÍPIO DA EFETIVIDADE COMO VETOR DA FIXAÇÃO DA COMPETÊNCIA

Após a reforma administrativa promovida pela Emenda Constitucional 19/1998 e a reforma do Judiciário pela Emenda Constitucional 45/2004, os conceitos de eficiência e de efetividade da prestação jurisdicional passaram a integrar o cotidiano dos operadores do direito, sendo frequentemente utilizados como sinônimos, o que se revela impreciso¹. Embora ambos os conceitos se relacionem com a qualidade da prestação jurisdicional,

³⁴ VITORELLI, E. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos, 2022, p. 33.

³⁵ *Ibidem*, p. 34-35.

³⁶ *Ibidem*, p. 36-37.

ocupam posições distintas na estrutura normativa. A efetividade, como se verá, relaciona-se à capacidade do Judiciário de resolver concretamente o litígio que lhe é apresentado, garantindo ao vencedor a materialização de sua vitória. Já a eficiência, na perspectiva aqui adotada, não se confunde com um princípio de conteúdo autônomo, devendo ser compreendida como um postulado normativo — isto é, uma norma de segundo grau que estrutura a aplicação de outras normas. Nesse sentido, a eficiência opera como critério orientador para que as regras e princípios que disciplinam a atividade jurisdicional sejam aplicados de modo a garantir a máxima realização dos fins que elas consubstanciam, sem que isso implique o sacrifício desproporcional de garantias processuais³⁷. A efetividade, assim compreendida, não se esgota na sentença de mérito: ao réu também é devido um processo efetivo na hipótese de sentença que negue o pedido do autor.

Cândido Rangel Dinamarco, ao tratar da instrumentalidade do processo, já sustentava que “o processo deve ser apto a cumprir integralmente toda a sua função sócio-político-jurídica, atingindo em toda a plenitude todos os escopos institucionais”³⁸. O processo, nessa perspectiva, deve ser adequado ao cumprimento de sua complexa missão, e não uma fonte perene de decepções que gere desgaste e ilegitimidade a todo o sistema jurídico³⁹.

Nessa mesma linha, Luiz Guilherme Marinoni aprofunda a fundamentação teórica do princípio da efetividade ao vincular a flexibilização do procedimento à efetiva proteção dos direitos em juízo. Para o autor, o direito fundamental à tutela jurisdicional efetiva não se resume ao acesso formal ao Poder Judiciário, mas exige a possibilidade de efetivação concretada tutela buscada. Nesse sentido, sustenta que, diante da omissão legislativa na previsão de técnicas processuais adequadas, o juiz não pode se omitir, porquanto o direito fundamental à efetividade da tutela jurisdicional se dirige também contra o Estado-Juiz, e não apenas contra o legislador⁴⁰.

³⁷ Sobre a distinção entre eficácia, efetividade e eficiência no processo civil, veja-se: COSTA, E. J. da F. As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência. **Revista de Processo**, p. 275-301, 2005. Para o autor, a eficiência não constitui um princípio autônomo dotado de conteúdo material próprio, mas um postulado normativo que orienta a aplicação das demais normas processuais, funcionando como critério de otimização da atividade jurisdicional.

³⁸ DINAMARCO, C. R. **A instrumentalidade do processo**, 2013, p. 270.

³⁹ *Ibidem*, p. 271

⁴⁰ MARINONI, L. G. **Técnica processual e tutela dos direitos**, 2019, p. 223-224.

No plano do Direito Ambiental, Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer sustentam que a proteção do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado demanda uma tutela jurisdicional diferenciada, que leve em conta a dimensão ecológica dos direitos fundamentais e a necessidade de procedimentos adequados à complexidade dos litígios ambientais, inclusive com uma atuação mais ativa do magistrado⁴¹. A conjugação dessas perspectivas — processual e ambiental — oferece o substrato teórico para a compreensão do princípio da efetividade tal como aplicado pelo Superior Tribunal de Justiça nos casos examinados neste trabalho.

Com efeito, ao adotar o princípio da efetividade como critério para a fixação do juízo competente em ações coletivas envolvendo danos ambientais, o STJ reconhece que as regras de competência previstas pelo legislador nem sempre se mostram adequadas às características concretas do litígio coletivo. Mesmo diante de competência legalmente prevista, as circunstâncias do caso concreto e as particularidades do processo coletivo podem indicar que a ação deva ser julgada por juízo diverso, a fim de que o magistrado que melhor conheça do direito em litígio profira decisão capaz de produzir resultados práticos efetivos.

É importante registrar que o princípio da efetividade não conduz a uma regra fixa de que o local que mais sofreu as consequências do dano ambiental será necessariamente o foro competente, como se poderia supor pela fixação da competência na 2ª Vara Federal de Campos dos Goytacazes/RJ no desastre ambiental de Cataguases. Embora o local do dano, em regra, favoreça a coleta de provas, a participação das vítimas no processo e o contato mais próximo do magistrado com as consequências do evento danoso, fatores outros podem indicar a fixação da competência em local diverso.

O caso do desastre ambiental de Mariana é paradigmático nesse sentido. Não obstante o município em que se deu o rompimento da barragem ser abrangido pela Subseção Judiciária de Ouro Preto/MG, e o conflito de competência ter envolvido processos que tramitavam na Subseção de Governador Valadares/MG, o STJ entendeu pela fixação da competência

⁴¹ SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental**: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente, 2013, p. 324.

em Vara Federal de Belo Horizonte, capital do estado. Um dos principais fundamentos adotados foi o de que uma Vara da capital proporcionaria uma visão macro da tragédia, diante do grande número de municípios atingidos ao longo de toda a bacia hidrográfica do Rio Doce.

Assim, o princípio da efetividade opera como critério funcional e maleável de determinação de competência em danos ambientais, cujo conteúdo se preenche à luz das circunstâncias de cada caso. Fatores como a possibilidade de maior participação das vítimas, a facilitação da coleta de provas, a abrangência geográfica do dano e a capacidade estrutural do juízo para conduzir processos de elevada complexidade são elementos que, conjugados, conferem concretude ao princípio e orientam a definição do foro mais adequado ao julgamento da causa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo se propôs a investigar se os critérios legais de competência previstos para as ações coletivas – local do dano e extensão do dano – são suficientes para assegurar a tutela jurisdicional adequada em casos de desastres ambientais de grande magnitude. A análise das decisões do STJ nos Conflitos de Competência relativos aos desastres de Cataguases (CC 39.111/RJ), Mariana (CC 144.922/MG) e Brumadinho (CC 164.362/MG) permitiu confirmar a hipótese inicialmente formulada: os critérios legais, embora necessários, não são suficientes para garantir a efetividade da prestação jurisdicional nos litígios coletivos ambientais, o que levou o STJ a adotar o princípio da efetividade como vetor complementar na fixação da competência.

A pesquisa revelou que, nos três casos analisados, o STJ não se limitou a aplicar as regras de competência previstas no artigo 2º da LACP e no artigo 93 do CDC, mas recorreu a fundamentos relacionados à efetividade da tutela jurisdicional para determinar o juízo competente. No caso Cataguases, a proximidade física do juízo com o local mais severamente atingido pelo dano e a facilitação na instrução probatória foram determinantes. No caso Mariana, privilegiou-se a visão macroscópica da tragédia, com a concentração das demandas na capital do estado. No caso Brumadinho, o interesse coletivo na adequada prestação jurisdicional prevaleceu sobre

o direito potestativo do autor da ação popular de demandar em seu domicílio. Embora o resultado prático tenha sido distinto em cada caso – em Cataguases, o local do dano; em Mariana, a capital do estado; em Brumadinho, igualmente o local do dano –, o fundamento comum foi a busca pela efetividade da prestação jurisdicional.

As características do bem jurídico tutelado – meio ambiente – contribuem decisivamente para essa conclusão. A natureza transindividual do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, a pulverização de vítimas, a dificuldade de reparação e a dificuldade de valoração do dano ambiental são fatores que demonstram a insuficiência de critérios de competência pensados para litígios individuais. Da mesma forma, as especificidades do processo coletivo – a legitimação extraordinária, a conflituosidade intragrupo, a complexidade dos litígios e os efeitos da coisa julgada sobre terceiros – demandam que a fixação da competência leve em consideração as circunstâncias concretas do caso, a fim de que o processo coletivo cumpra a sua função de instrumento de pacificação social.

A principal contribuição deste artigo consiste em demonstrar que a aplicação do princípio da efetividade como vetor da fixação da competência não configura violação ao princípio do juiz natural, mas, ao contrário, representa a sua atualização diante das demandas da sociedade contemporânea. A sociedade que inspirou o princípio do juiz natural e as regras abstratas, prévias e gerais de competência não mais subsiste em sua plenitude. A legislação não acompanha a velocidade das transformações sociais, e a tutela coletiva ambiental exige do operador do direito a capacidade de adaptar os instrumentos processuais às particularidades do caso concreto.

Os resultados da pesquisa apontam para a necessidade de aprofundamento do tema em ao menos três direções. Em primeiro lugar, a construção doutrinária de parâmetros objetivos que orientem a aplicação do princípio da efetividade na fixação da competência, a fim de evitar que a flexibilização se converta em arbítrio. Em segundo lugar, a investigação da aplicação desse princípio em outros litígios coletivos de grande magnitude, para além dos desastres ambientais, como nos casos de danos à saúde pública e violações a direitos de comunidades tradicionais. Em terceiro lugar, a análise comparada com outros ordenamentos jurídicos que enfrentam desafios semelhantes na definição da competência em litígios coletivos de

caráter ambiental. Essas frentes de investigação poderão contribuir para a construção de um novo paradigma do sistema de competências no processo coletivo brasileiro, incorporando princípios que possibilitem a adequação da competência, de forma subsidiária à competência legal, conforme as exigências do caso concreto.

REFERÊNCIAS

ARENHART, S. C.; OSNA, G. **Curso de processo civil coletivo**. 4. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2022. 512 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3.540 MC/DF. Relator: Min. Celso de Mello. Tribunal Pleno, julgado em 1º set. 2005. **Diário da Justiça**, Brasília, 3 fev. 2006.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº. 39.111/RJ. Relator: Min. Luiz Fux. Primeira Seção, julgado em 13 dez. 2004. **Diário da Justiça**, Brasília, 14 mar. 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº. 144.922/MG. Relatora: Min. Diva Malerbi (Desembargadora Convocada TRF 3ª Região). Primeira Seção, julgado em 22 jun. 2016. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 6 set. 2016.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Conflito de Competência nº. 164.362/MG. Relator: Min. Herman Benjamin. Primeira Seção, julgado em 12 jun. 2019. **Diário da Justiça Eletrônico**, Brasília, 19 dez. 2019.

CABRAL, A. do P. **Juiz natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no processo civil**. São Paulo: Thomson Reuters, 2021. 666 p.

CAPPELLETTI, M.; GARTH, B. **Acesso à justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Reimpressão. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 2023. 168 p.

COSTA, E. J. da F. As noções jurídico-processuais de eficácia, efetividade e eficiência. **Revista de Processo**, São Paulo, v. 121, p. 275-301, mar. 2005.

DIDIER JR., F.; ZANETI JR., H. **Curso de direito processual civil: processo coletivo**. Vol. 4, 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2023. 704 p.

FIORILLO, C. A. P. Tutela do meio ambiente em face de seus aspectos essenciais: os fundamentos constitucionais do Direito Ambiental. *In*: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública: Lei 7.347/1985 – 15 anos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 101-112.

GIDI, A. **Rumo a um código de processo civil coletivo: a codificação das ações coletivas no Brasil**. Rio de Janeiro: Forense, 2008. 486 p.

LEAL, M. F. M. A ação civil pública e a ideologia do Poder Judiciário: o caso do Distrito Federal. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 35, p. 178-193, jan. 1995.

LEITE, J. R. M. **Dano ambiental**: do individual ao coletivo extrapatrimonial. 1999. Tese (Doutorado em Direito) – Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1999. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/handle/123456789/80511?show=full>. Acesso em: 5 set. 2025.

LEITE, J. R. M.; AYALA, P. de A. **Dano ambiental**: do indivíduo ao coletivo extrapatrimonial. Teoria e prática. 5 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. 416 p.

LENZA, P. **Teoria geral da ação civil pública**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. 447 p.

MANCUSO, R. de C. **Ação civil pública**: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores. 15. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019. 619 p.

MARINONI, L. G. **Técnica processual e tutela dos direitos**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MAZZILLI, H. N. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 34. ed. São Paulo: JusPodivm, 2024. 1040 p.

MIRRA, Á. L. V. Meio Ambiente: a questão da competência jurisdicional. *In*: MILARÉ, Édís (Coord.). **Ação civil pública**: Lei 7.347/1985 – 15 anos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001. p. 40-83.

MILARÉ, E. **Direito Ambiental**. 11 ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2018. 1824 p.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental**: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013, 382 p.

VENTURI, E. **Processo civil coletivo** - A tutela jurisdicional dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos no Brasil: perspectivas de um código brasileiro de processos coletivos. São Paulo: Malheiros, 2007. 502 p.

VITORELLI, E. **O devido processo legal coletivo**: dos direitos aos litígios coletivos. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2022. 780 p.

**ENTRE CONQUISTAS E CAUTELAS:
O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
NA PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DO MEIO AMBIENTE**

*BETWEEN ACHIEVEMENTS AND CAUTION: THE ROLE
OF THE BRAZILIAN SUPREME FEDERAL COURT IN THE
CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE ENVIRONMENT*

Vinicius Wildner Zambiasi

*(Doutor em Direito - Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das
Missões. Professor no Centro Universitário de Cascavell UNIVEL. Advogado)
viniciuszambiasi@gmail.com*

RESUMO

A atual crise climática impõe a necessidade de repensar a relação entre humanidade e Natureza, exigindo novas categorias interpretativas no campo jurídico. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 foi um marco vanguardista ao constitucionalizar o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado enquanto direito fundamental e dever do Estado. Contudo, quase quatro décadas após sua promulgação, a proteção ambiental ainda está ancorada em uma lógica Antropocêntrica, reconhecedora da Natureza como instrumento de garantia ao bem-estar humano. Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal, intérprete e guardião da Constituição, desempenha papel central na concretização e expansão dos direitos ambientais, especialmente pela inércia legislativa e deficiência nas políticas públicas. Sua jurisprudência traz avanços interpretativos que se aproximam da concepção Ecocêntrica, de reconhecimento ao valor intrínseco à Natureza e às vidas não humanas. Dentre os julgados paradigmáticos analisados, destacam-se a Medida Cautelar na ADI 3.540/2005 (reconhece o caráter fundamental e transindividual do direito ambiental); a ADPF 640/2021 (defende um “Estado de Direito Ambiental”); a ADI 4.983/2016 (introduz uma leitura biocêntrica do artigo 225 e corrobora a dignidade das vidas não humanas); e a ADPF 743/2025 (reforça as formas de responsabilização dos agentes causadores de desmatamento e queimadas ilegais, inclusive pela desapropriação de imóveis rurais). Conclui-se que, apesar do posicionamento hegemonicamente Antropocêntrico do STF, existem paradigmáticos votos que indicam

uma transição para o constitucionalismo ecológico biocêntrico, que, harmonizado ao novo constitucionalismo sul-americano, reconhece a Natureza como sujeito de direitos e base de uma justiça ambiental intergeracional.

Palavras-chave: Meio ambiente. Proteção constitucional ambiental. Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

The current climate crisis demands a rethinking of the relationship between humanity and Nature, requiring new interpretative categories within the legal field. In Brazil, the 1988 Federal Constitution was a pioneering milestone by constitutionalizing the right to an ecologically balanced environment as both a fundamental right and a duty of the State. However, nearly four decades after its enactment, environmental protection remains anchored in an Anthropocentric logic, which views Nature merely as an instrument to guarantee human well-being. In this context, the Brazilian Supreme Federal Court (STF), as the interpreter and guardian of the Constitution, plays a central role in the realization and expansion of environmental rights, especially given legislative inertia and deficiencies in public policies. Its case law presents interpretative advances that move toward an Ecocentric conception, recognizing the intrinsic value of Nature and non-human life. Among the paradigmatic rulings analyzed are the Precautionary Measure in ADI 3.540/2005 (which recognized the fundamental and transindividual nature of environmental rights); ADPF 640/2021 (which advocates for an “Environmental Rule of Law”); ADI 4.983/2016 (which upholds the dignity of non-human life, introducing a biocentric reading of Article 225); and ADPF 743/2025 (which strengthens the mechanisms for holding accountable those responsible for illegal deforestation and wildfires, including through the expropriation of rural properties). It is concluded that, despite the STF’s predominantly Anthropocentric stance, there are notable votes that signal a transition toward a biocentric ecological constitutionalism, aligned with the new South American constitutionalism, which recognizes Nature as a subject of rights and as the foundation for intergenerational environmental justice.

Keywords: Environment. Constitutional environmental protection. Brazilian Supreme Federal Court.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. UM MUNDO, DUAS VISÕES: ANTROPOCENTRISMO E ECOCENTRISMO. 2. A PROTEÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA BRASILEIRA DE 1988. 3. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA PROTEÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA DO MEIO AMBIENTE. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 20/01/2026

Data de aceitação: 20/05/2026

INTRODUÇÃO

A iminente catástrofe climática que assola o planeta expõe a necessidade de se repensar as relações entre seres humanos e Natureza. Nesse contexto, a proteção jurídico-normativa do meio ambiente assume importante papel nas discussões domésticas e internacionais, demandando que o Direito apresente novas categorias interpretativas e institucionais, a fim de salvaguardar a integridade ecológica do planeta.

Na perspectiva brasileira, a Constituição de 1988, por meio do art. 225, desempenhou papel de vanguarda ao incorporar, de forma inédita, a tutela ambiental enquanto direito fundamental e dever do Estado e da coletividade – avanço este que consolida a América do Sul como espaço regional de destaque em matéria ambiental.

Ademais, quase quatro décadas após a promulgação da Constituição brasileira, o Supremo Tribunal Federal, intérprete e guardião da Carta Magna, ainda adota uma postura predominantemente Antropocêntrica, reconhecedora da proteção ambiental apenas como instrumento de garantia do bem-estar humano, resistindo em reconhecer à Natureza a condição de sujeito de direitos, como consagrado pelo novo constitucionalismo sul-americano (Equador e Bolívia).

Diante disso, emerge a relevância da presente discussão, que, ante a inércia e insuficiente proteção jurídica por parte dos demais Poderes, avalia os papéis da Suprema Corte, especialmente diante do gradativo aumento de decisões que buscam romper com a lógica Antropocêntrica e, portanto, redirecionar o tratamento da pauta ambiental à luz de uma perspectiva Ecocêntrica, reconhecidora dos valores intrínsecos à Natureza.

Assim, a presente pesquisa busca examinar a proteção jurídico-normativa do meio ambiente na Constituição de 1988 e o papel desempenhado pelo Supremo Tribunal Federal na concretização e expansão desses direitos, especialmente considerando os desafios contemporâneos do constitucionalismo ecológico e a urgência de uma guinada paradigmática em direção à sustentabilidade e à justiça intergeracional.

1. UM MUNDO, DUAS VISÕES: ANTROPOCENTRISMO E ECOCENTRISMO

As mudanças climáticas são inegavelmente o maior e mais complexo problema já enfrentado pela humanidade, sendo que essa crise civilizacional – “desastre do nosso tempo”¹ – encontra vínculo direto com a relação exploratória entre seres humanos e recursos naturais, isto é, a chamada lógica Antropocêntrica, inserida tanto em um sistema econômico capitalista quanto em uma razão de mundo neoliberal².

Mais precisamente, com o final da Segunda Guerra Mundial, os seres humanos se tornaram uma força geofísica planetária, de modo que o anterior período, denominado de Holoceno, foi substituído por uma nova era geológica, pautada pelos profundos e devastadores impactos da atividade humana em face da Natureza: o Antropocentrismo³.

Nesse contexto, a gradativa intensificação das intervenções humanas na Natureza acarretou a superação da capacidade do planeta de sustentar sua própria estabilidade. Esses processos, nomeados de Grande Aceleração (da ingerência humana na Natureza) e Era da Solidão (diante da extinção

¹ KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**, 2019, p. 59.

² DARDOT, P.; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal, 2016.

³ CHOMSKY, N.; POLLIN, R. **Crise climática e o Green New Deal Global**: a economia política para salvar o planeta, 2020.

massiva de vidas não humanas), são marcados pela aniquilação de vidas selvagens e da biodiversidade⁴.

Portanto, entende-se que o Antropocentrismo, enquanto paradigma hegemônico nas contemporâneas sociedades ocidentais, tendo como palavras-chave utilidade e controle⁵, representa o modo de relacionamento entre seres humanos e o ambiente natural, o qual acarreta o “maior dano e prejuízo ao ambiente e espécies não humanas”, uma vez que eleva o ser humano ao patamar de “centro das atenções”, ao passo que a Natureza e demais espécies são consideradas meros recursos naturais, cujo uso e valor são instrumentalizados, via de regra, para finalidades exploratórias e econômicas⁶.

Dessa forma, a atual lógica Antropocêntrica, pautada pela ideia implícita e inerente de superioridade de uma espécie sobre a outra (“especismo”), acaba por catalogar a estrutura hierárquica mundial em (i) Humanos, (ii) Estado, (iii) Animais não humanos, (iv) Plantas e (v) Meio Ambiente, ordenados dos agentes mais dignos para os menos dignos. Os seres humanos, nesse contexto, são comumente interpretados como únicas vítimas de danos ambientais, diante da dependência da vida selvagem e da Natureza para assegurar seu sustento e seus ganhos econômicos⁷.

Ferrajoli sintetiza esse cenário da seguinte forma:

Sete bilhões e setecentas milhões de pessoas, cento e noventa e seis Estados soberanos, dez dos quais equipados com armas nucleares, um capitalismo voraz e predatório e um sistema industrial ecologicamente insustentável, não podem sobreviver por muito tempo sem acarretar na devastação do planeta, no crescimento da desigualdade e da pobreza e, concomitantemente, do racismo, do fundamentalismo e da criminalidade. É compreensível que, face a estes desafios globais, por razões políticas

⁴ SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ecológico**, 2019.

⁵ GUDYNAS, E. **Direito da Natureza: Ética biocêntrica e políticas ambientais**, 2020.

⁶ WYATT, T. Construções Verdes de Vítima e Dano. In: BUDÓ, M. de N.; GOYES, D. R.; NATALI, L.; SOLLUND, R.; BRISMAN, A. **Introdução à Criminologia Verde: perspectivas críticas, decoloniais e do Sul**, 2022, p. 270.

⁷ *Ibidem*, p. 269-288.

e jurídicas, as políticas dos Estados nacionais sejam inadequadas e impotentes⁸.

Em decorrência disso, chega-se invariavelmente à conclusão de que a atual crise ecológica é consequência direta do processo industrial e tecnológico, de dimensão global e transfronteiriça, desenvolvido desde a segunda metade do século XX e à luz do Antropocentrismo, a partir da maior intervenção humana na Natureza⁹. Dito de outra maneira, o estágio do capitalismo contemporâneo, de caráter transfronteiriço e predatório, é diretamente responsável pelas catástrofes ecológicas e sociais (“crise civilizatória”), que, além de não oferecerem “oportunidades nem para os seres humanos, nem para a natureza”, colocam em risco a existência da vida (humana ou não) no planeta¹⁰.

De outra banda, os espólios, lucros e dividendos oriundos desse processo exploratório concentram-se gradativamente nas mais altas camadas da estrutura econômica – nomeadamente os acionistas de corporações internacionais e demais agentes intermediários¹¹.

Por sua vez, como forma de superação da perspectiva utilitarista e exploratória do Antropocentrismo, surge o denominado “Ecocentrismo”, responsável por substituir o papel de centralidade do ser humano, relegando-o à condição de mais um dos componentes do planeta, uma vez que é simples parte do processo evolutivo da Terra, o qual se desenvolve há milhões de anos¹². Essa “alternativa civilizatória” busca promover a harmonização e independência das relações entre seres vivos (seres humanos entre si e seres humanos e Natureza), à luz de um modelo econômico, social e político de sociedade desenhado a partir de princípios básicos de relacionalidade, correspondência, complementaridade e reciprocidade, bem

⁸ FERRAJOLI, L. Por que uma Constituição da Terra? *In*: CONPEDI. ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2020. **Anais eletrônicos...**, 2020, p. 18.

⁹ VIVIANI, R. A. **Intervenção do Direito Internacional Penal para a tutela do meio ambiente**: protagonismo por meio de uma Corte Penal Internacional, 2018.

¹⁰ CECEÑA, A. E. Pensar la vida y el futuro de otra manera. *In*: LEÓN, I. (coord.). **Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios**, 2010, p. 77.

¹¹ ZAMBIASI, V. W. **Pachamama e Justiça Penal**: caminhos para a integração jurídico-penal na América do Sul, 2026.

¹² GUDYNAS, E. **Direito da Natureza**: Ética biocêntrica e políticas ambientais, 2020.

como equilibrar a convivência dos seres humanos com o seu entorno¹³. Consequentemente, a partir da adoção da lógica Ecocêntrica, a Natureza passa a ser reconhecida como sujeito de direitos, dotada de dignidade própria, inclusive com a possibilidade de opor seus direitos em face dos humanos¹⁴.

Como derradeira nota, embora o reconhecimento acadêmico e jurisdicional da perspectiva Ecocêntrica ainda avance lentamente – como se verá adiante, no caso brasileiro –, destacam-se os posicionamentos adotados por Zaffaroni¹⁵, ou pela Corte Constitucional da Colômbia¹⁶, no sentido de que a proteção da Natureza não serve apenas para evitar catástrofes que culminem na extinção da humanidade e destruição do planeta, como também para “recuperar seu caminho perdido pelo afã de dominação e acumulação indefinida de coisas”, com base em uma nova lógica que harmonize a relação entre todos os seres do planeta, vivos ou não vivos, humanos ou não humanos.

2. A PROTEÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA DO MEIO AMBIENTE NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA BRASILEIRA DE 1988

Diante do panorama exposto, Ferrajoli¹⁷ defende uma nova fase do constitucionalismo, capaz de salvaguardar, de maneira eficaz, os bens fundamentais vitais à existência da vida na Terra, em uma lógica antagônica à apropriação privada e mercantilização de seus bens naturais. Trata-se de reconhecer que recursos naturais gozam de proteção constitucional e caráter essencial, suprimindo-se sua livre disponibilidade no mercado e garantindo sua preservação, inclusive às posteriores gerações.

¹³ LEÓN, I. Resignificaciones, cambios societales y alternativas civilizatorias. In: LEÓN, I. (coord.). **Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios**, 2010, p. 7-12. SIMON CAMPANÁ, F. La Naturaleza como sujeto de derechos en la Constitución ecuatoriana. In: ACHURY, L. E.; STORINI, C.; DALMAU, R. M.; DANTAS, F. A. de C. **La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático**, 2019, p. 299-331.

¹⁴ ZAMBIASI, V. W. **Pachamama e Justiça Penal**: caminhos para a integração jurídico-penal na América do Sul, 2026.

¹⁵ ZAFFARONI, E. R. **La Pachamama y el humano**, 2011.

¹⁶ COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. **Sentencia T-622/16**, 2016.

¹⁷ FERRAJOLI, L. Por que uma Constituição da Terra? In: CONPEDI. ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2020. **Anais eletrônicos...**, 2020, p. 18.

Na perspectiva geográfica do Brasil – país com maior extensão territorial da América do Sul –, seu território é composto por seis biomas distintos: (i) Amazônia (49,29%), (ii) Cerrado (23,92%), (iii) Mata Atlântica (13,04%), (iv) Caatinga (9,92%), (v) Pampa (2,07%) e (vi) Pantanal (1,76%)¹⁸. Destes, apenas a Caatinga não se expande ao território de outros países, reforçando que a pauta ambiental transcende limites domésticos dos ordenamentos jurídicos internos dos países¹⁹.

Apesar dessa imperiosa necessidade de ampliação da tutela ambiental para além do direito interno (comunitarização de respostas em escala regional/global), especificamente no que tange à proteção jurídica dos destacados biomas e, conseqüentemente, da Natureza como um todo, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, importa destacar que a Constituição de 1988 desempenhou um papel progressista e de vanguarda na constitucionalização da temática ambiental²⁰. Assim, inspirada nas Constituições de Portugal e Espanha, a Carta Magna brasileira de 1988, pela primeira vez na história do país, constitucionalizou o dever estatal de proteção ambiental²¹ nos seguintes termos:

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

Em que pese a conservação da diretriz Antropocêntrica – a qual considera o ser humano como único titular dos direitos fundamentais de matriz ambiental e, conseqüentemente, vincula a preservação do meio ambiente e dos animais não humanos apenas à garantia do bem-estar das gerações humanas futuras –, esta previsão normativa constitucional estabeleceu diretrizes que equalizam desenvolvimento econômico sustentável e manutenção do equilíbrio da Natureza, o que demanda a adoção de

¹⁸ A porcentagem representa a proporção de cada bioma no território brasileiro.

¹⁹ BOTELHO, R. G. M.; CLEVELÁRIO JÚNIOR, J. Recursos naturais e questões ambientais. *In*: FIGUEIREDO, A. H. de (org.). **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**, 2016, p. 138-319.

²⁰ SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ecológico**, 2019.

²¹ MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**, 2024.

políticas intervencionistas estatais, bem como uma interpretação protetiva da Suprema Corte brasileira²².

Em decorrência disso, em relação aos chamados ciclos do constitucionalismo ecológico (Embrionário, Antropocêntrico e Biocêntrico), pode-se estabelecer que as normas programáticas da Constituição brasileira se encontram atualmente no segundo ciclo (Constitucionalismo Ecológico Antropocêntrico)²³. Ou seja, embora a previsão normativa constitucional brasileira reconheça a preservação ambiental como dever do Estado (primeiro ciclo) e direito fundamental das pessoas (segundo ciclo), a Carta Magna deixou de conceder aos seres não humanos e ao meio ambiente, expressamente, a condição de sujeitos de direito (terceiro ciclo)²⁴.

A título de curiosidade, o terceiro ciclo (Constitucionalismo Ecológico Biocêntrico), no âmbito regional da América do Sul, encontra previsão expressa apenas nas Constituições do Equador e da Bolívia (além da já destacada decisão da Corte Constitucional da Colômbia)²⁵. Tais diplomas normativos, vanguardistas do novo constitucionalismo sul-americano, ao consagrarem a proteção da *Pachamama* e seu reconhecimento enquanto sujeito de direitos, desempenham importante papel de ressignificação do patamar civilizatório no continente, embasados na pluralização da sociedade e radicalização do processo de descolonização, com superação do tradicional projeto assimilacionista em favor de um modelo multicultural e de interação entre os direitos das pessoas, das coletividades e da Natureza²⁶.

Em síntese, como visto, a Constituição brasileira de 1988 trouxe uma série de avanços em matéria de direitos e garantias fundamentais, especialmente diante do seu contexto de elaboração, imediatamente após o término da ditadura militar, que perdurou no país entre 1964 e 1985. Dentre as matérias contempladas com essa evolução protetiva, destaca-se o meio

²² KRELL, A. J. Capítulo VI – Do Meio Ambiente. In: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**, 2018.

²³ MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**, 2024.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ ZAMBIASI, V. W. **Pachamama e Justiça Penal: caminhos para a integração jurídico-penal na América do Sul**, 2026.

²⁶ PAVANI, G. Los derechos de la Natureza, el territorio y la plurinación. In: ACHURY, L. E.; STORINI, C.; DALMAU, R. M.; DANTAS, F. A. de C. **La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático**, 2019, p. 17-27. LEÓN, I. Resignificaciones, cambios societales y alternativas civilizatorias. In: LEÓN, I. (coord.). **Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios**, 2010, p. 7-12.

ambiente, cuja principal norma programática está positivada no art. 225. Entretanto, ao se considerar que a referida Carta Magna foi promulgada há quase 40 anos, apesar dos expressivos avanços consolidados à época de sua criação, o texto normativo não acompanhou a evolução dos debates na região da América do Sul, refletida no novo constitucionalismo sul-americano, no final da década passada.

Dessa maneira, diante da inércia legislativa em alterar o texto constitucional expresso e, conseqüentemente, modificar os parâmetros normativos constitucionais, a subsidiária ferramenta adequada é, por meio da mutação constitucional²⁷, o Supremo Tribunal Federal, que, como se verá na sequência, apesar do majoritário posicionamento Antropocêntrico, gradativamente apresenta alguns acenos em direção à expansão dos direitos da Natureza, de modo a contemplar e reconhecer a fundamentalidade de outros interesses, inclusive não humanos.

3. O PAPEL DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NA PROTEÇÃO JURÍDICO-NORMATIVA DO MEIO AMBIENTE

O Constitucionalismo Moderno – inaugurado no final do século XVIII com as Constituições de Córsega, França e Estados Unidos – encontrou uma nova fase após a Segunda Guerra Mundial (1945), denominada de neoconstitucionalismo. Este movimento, cujas principais exponentes normativas foram as Constituições italiana (1947, pós-fascismo) e alemã (1949, pós-nazismo), de caráter pós-positivista, é responsável por aperfeiçoar as conquistas do paradigma tradicional, à luz da força normativa da Constituição²⁸.

Diante disso, o principal escopo do neoconstitucionalismo é a garantia da eficácia das normas constitucionais e dos direitos fundamentais, o que acarreta diversos efeitos, como (i) “maior reconhecimento da eficácia dos princípios constitucionais, ainda que não escritos”, (ii) “expansão da jurisdição constitucional”, (iii) “surgimento de uma hermenêutica

²⁷ “Mudança constitucional que, embora altere o sentido e alcance da constituição, mantém o texto constitucional intacto.” SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**, 2019, p. 155.

²⁸ MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**, 2024.

constitucional”, (iv) “maior eficácia das normas constitucionais, sobretudo dos direitos fundamentais” e, por fim, (v) “maior protagonismo do Poder Judiciário”²⁹.

Nesse ínterim, conforme Barroso, as Supremas Cortes, no âmbito do neoconstitucionalismo, executam três imprescindíveis papéis institucionais: (i) contramajoritário; (ii) representativo; e (iii) iluminista³⁰. O papel (i) contramajoritário decorre do fato de os magistrados de cortes superiores, como regra, não alcançarem seus cargos a partir de votação popular, o que possibilita que desempenhem suas funções comprometidos com a preservação do núcleo estruturante dos direitos fundamentais e da democracia (diferentemente da ideia de democracia enquanto ditadura da maioria), sem precisar se adequar unicamente aos anseios das maiorias, já que não precisam da sabatina majoritária para manter ou serem reconduzidos ao cargo, como ocorre com representantes dos poderes Legislativo e Executivo³¹.

Acerca do papel (ii) representativo, a forma contemporânea de democracia (representativa, calcada no voto popular; constitucional, estruturada no respeito aos direitos fundamentais, inclusive protegidos contra a vontade das maiorias; e deliberativa, a partir da discussão de ideias) denota um Poder Legislativo que tem se tornado gradativamente incapaz de expressar o sentimento das maiorias, diante do inerente afastamento entre representantes e representados. Assim, excepcionalmente, as Supremas Cortes podem funcionar como intérpretes e representantes desse sentimento social³².

Por fim, o papel (iii) iluminista registra os avanços protetivos que são galgados a partir da atuação das Supremas Cortes, as quais atuam em nome da razão humanista, com escopos de pluralismo e tolerância, à luz de uma ideia de progresso social, mesmo que em face do senso comum, das normas vigentes ou da vontade majoritária da própria sociedade³³.

²⁹ MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**, 2024, p. 37-39.

³⁰ BARROSO, L. R. Os três papéis desempenhados pelas Supremas Cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. **Revista EMERJ**, set./dez. 2019.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

Apesar disso, o próprio Barroso, recentemente aposentado do cargo de Ministro do Supremo Tribunal Federal brasileiro, preserva uma visão Antropocêntrica e conservadora em relação ao papel da proteção constitucional ambiental. Ou seja, em que pese se oponha à lógica desenvolvimentista que fomenta a derrubada de árvores para ocupada territorial com atividades econômicas, o ex-ministro se coloca contrário à preservação intacta de florestas e expansão dos espaços de demarcação das terras indígenas e unidades de preservação, em busca de um suposto equilíbrio entre objetivos econômicos e sociais³⁴:

A maior proteção contra a destruição da floresta é que haja maior racionalidade econômica em preservá-la do que em destruí-la, quer porque a sua preservação gera renda para a população, quer porque gera resultados econômicos substanciais de que o país não pode prescindir, ou, ainda, porque gera avanços biotecnológicos que aproveitam toda a humanidade³⁵.

Ilustra-se esse posicionamento Antropocêntrico, hegemônico na Suprema Corte brasileira na questão ambiental, através da decisão exarada em 14 de abril de 2024, no julgamento da ADPF n.º 760³⁶ e da ADO n.º 54³⁷, movidas, respectivamente, pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) e pela Rede Sustentabilidade. Tais ações foram fundamentadas no abandono, por parte do governo federal, a partir de 2019, das políticas públicas de prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal. Em votação, apesar de se admitir a existência de falhas estruturais na referida temática, rejeitou-se, por maioria³⁸, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental.

Não obstante, o presente estudo busca abordar alguns posicionamentos de ministros do STF – ainda que minoritários – que acenam em direção à guinada Biocêntrica, de reconhecimento dos direitos da *Pachamama*, adequados à tendência do novo constitucionalismo sul-americano. Isto

³⁴ BARROSO, L. R.; MELLO, P. P. C. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. **Revista de Direito da Cidade**, 2020.

³⁵ *Ibidem*, p. 1.290.

³⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 760**, 2024.

³⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 54**, 2024.

³⁸ Vencidos os Ministros Cármen Lúcia, Edson Fachin e Luiz Fux.

é, que não buscam petrificar a Natureza contra eventuais mudanças, mas sim proteger seus ciclos vitais das ações humanas pautadas por interesses privados, em prejuízo da harmonia e existência da Natureza³⁹.

Em primeiro lugar, destaca-se a decisão proferida em 1º de setembro de 2005, nos autos da Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 3.540-1⁴⁰, quando os ministros fixaram o entendimento de fundamentalidade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja titularidade é coletiva e o caráter é transindividual (terceira dimensão). Assim, reconheceram que sua defesa e proteção é incumbência do Estado e da coletividade, diante dos interesses das gerações atuais e vindouras.

Na referida decisão, o ex-ministro e relator dos autos Celso de Mello fixou o entendimento de que, após a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente (1972) – primeiro marco normativo que correlacionou (i) direitos fundamentais, (ii) gerações futuras e (iii) parâmetros mínimos de qualidade ambiental, cuja importância para os direitos da Natureza é tão contundente quanto a criação da ONU e a Declaração Universal são para a contemporânea concepção de direitos humanos – e a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio/92), a pauta ambiental se tornou um dos principais itens na agenda internacional, pois versa sobre o direito fundamental de os seres humanos (de maneira coletiva, e não meramente individual) usufruírem de condições adequadas de vida⁴¹.

Assim, ao relacionar limitação de direitos individuais e preservação ambiental, o Supremo Tribunal Federal, desde 2005, reconhece que nenhuma atividade econômica pode ser desempenhada em desacordo com a efetiva proteção ambiental (“a incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses empresariais nem ficar dependente de

³⁹ PASTOR, R. V. La problemática constitucional del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en la constitución del Ecuador. *In*: ACHURY, L. E. *et al.* **La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático**, 2019.

⁴⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.540-1**, 2005. Essa Ação Direta de Inconstitucionalidade busca a inconstitucionalidade do art. 4º, caput, e §§1º a 7º da Lei n.º 4.771/1965 (Código Florestal), diante da redação da Medida Provisória n.º 2.166-67/2001, a qual determinava que suprimir “vegetação em área de preservação permanente somente poderá ser autorizada em caso de utilidade pública ou de interesse social, devidamente caracterizados e motivados em procedimento próprio, quando inexistir alternativa técnica e locacional ao empreendimento proposto”.

⁴¹ *Ibidem*.

motivações de índole meramente econômica”⁴²). Em síntese, consagrou-se o entendimento de que o desenvolvimento nacional (objetivo do Estado, consagrado no art. 3º, inciso II, CFRB/88) deve estar harmonizado com a preservação da integridade do meio ambiente (dever protetivo constitucional do art. 225, CRFB/88) – “princípio do desenvolvimento sustentável” –, equalizando demandas econômicas e ecológicas, diante dos compromissos domésticos e internacionais assumidos⁴³. Nos mesmos termos do entendimento da ministra Cármen Lúcia, que, em voto proferido na ADO 54, afirmou que o Estado brasileiro deve adotar políticas públicas de prevenção de riscos ambientais, sob pena de descumprimento dos deveres constitucionais e internacionais de garantia do meio ambiente ecologicamente equilibrado⁴⁴.

A segunda decisão que merece destaque foi proferida em 20 de setembro de 2021, nos autos da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) n.º 640⁴⁵, pelo Ministro Relator Gilmar Mendes. Em seu voto, o ministro afirmou ser imprescindível que a atual concepção de Estado Democrático de Direito agregue, de modo invariável, uma perspectiva Ambiental, de maneira que a Suprema Corte contribua para o fortalecimento da salvaguarda ambiental, em especial no âmbito objetivo, com a elaboração de normas e procedimentos que viabilizem tais finalidades constitucionais⁴⁶:

Na Alemanha, por exemplo, evidencia-se a concepção de um Estado de direito do ambiente (*Umweltrechtstaat*), para ressaltar-se a responsabilidade das “exigências de os Estados e as comunidades políticas conformarem as suas políticas e estruturas organizatórias de forma ecologicamente autossustentada” e o “dever de adoção de comportamentos públicos e privados amigos do ambiente de forma a dar expressão concreta à assumpção

⁴² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.540-1**, 2005.

⁴³ *Ibidem*, p. 2-3.

⁴⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 54**, 2024.

⁴⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 640/DF**, 2021. Ao questionar a possibilidade de abate de animais que foram apreendidos em situações de maus-tratos, a referida ADPF visa declarar ilegítima a interpretação do art. 25, §§1º e 2º, da Lei n.º 9.605/1998, bem como dos artigos 101, 102 e 103 do Decreto n.º 6.514/2008, por contrariedade ao 225, §1º, VII, da CFRB/88.

⁴⁶ *Ibidem*.

da responsabilidade dos poderes públicos perante as gerações futuras”⁴⁷.

Ademais, em reconhecimento à possibilidade de interpretações distintas do art. 225, §1º, VII, da CRFB/88⁴⁸, Gilmar Mendes destaca que, caso interpretada sob a diretriz Ecocêntrica, a Carta Magna brasileira admite que vidas não humanas também gozam de valor inerente e proteção contra abusos. Assim, valida-se a existência, ainda que minoritária, de uma concepção que supera a instrumentalidade da Natureza, reconhecendo-a como bem jurídico autônomo e com finalidade própria.

Em terceiro lugar, destacam-se os votos proferidos na ADI n.º 4.983/Ceará, em 6 de outubro de 2016, pelos ministros Rosa Weber e Ricardo Lewandowski, ao discutirem a constitucionalidade da “Vaquetjada”. Ao entender que o atual patamar evolutivo da humanidade demanda o reconhecimento de que há dignidade para além dos seres humanos, Rosa Weber, em interpretação expansiva do art. 225 da CFRB/88, introjeta a dimensão ecológica à ideia de Estado Democrático de Direito, em consagração de um Estado Socioambiental de Direito de caráter Biocêntrico, que reconhece a dignidade própria e o valor intrínseco às formas de vida não humanas⁴⁹. Por sua vez, com menção expressa à Carta da Terra⁵⁰, o ex-ministro Ricardo Lewandowski critica a lógica Antropocêntrica e sua interpretação de animais como coisas, destituídos de sentimentos ou direitos. Dessa maneira, corrobora a visão biocêntrica do art. 225 da CRFB/88 e reconhece a intersecção entre todos os seres vivos, os quais são dotados de valor intrínseco, independentemente da sua utilidade aos seres humanos. Assim, defende que todas as decisões políticas e jurídicas devem ser tomadas à luz do critério da *in dubio pro natura*.

⁴⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 640/DF**, 2021. p. 7.

⁴⁸ “Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. §1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: VII – proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.”

⁴⁹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.983/CE**, 2016.

⁵⁰ *Ibidem*. Elaborado em 1992, este documento cria uma espécie de código de ética global, com escopo especial à sustentabilidade, paz e justiça socioeconômica.

Por derradeiro, destaca-se o recente voto proferido em 28 de abril de 2025 pelo ministro Flávio Dino, nos autos da ADPF n.º 743/DF⁵¹, o qual determina que União e Estados adotem medidas para reestruturar as políticas públicas de preservação da Amazônia e do Pantanal. Acerca do art. 243 da CRFB/88, o qual versa sobre a expropriação de propriedades urbanas ou rurais, destinando-as à reforma agrária e programas de habitação popular, sem indenização ao proprietário, quando verificada (i) cultura ilegal de plantas psicotrópicas ou (ii) exploração de trabalho escravo, Dino decidiu pela inviabilidade da sua aplicação analógica para fins de tutela ambiental⁵². Contudo, por outro lado, entendeu ser possível, para os mesmos fins de tutela ambiental, aplicar as disposições previstas no art. 184 da CFRB/88, o qual dispõe sobre a desapropriação (com pagamento de indenização, diferentemente da expropriação) de imóveis rurais, para fins de reforma agrária, caso não cumpram com sua função social⁵³.

Pela interpretação conjunta do art. 186, II, CRFB/88⁵⁴ e do art. 9º, II e §3º, da Lei n.º 8.629/1993⁵⁵ – normas estas que vinculam a utilização adequada de recursos naturais e preservação ambiental enquanto elementos imprescindíveis ao preenchimento da função social da propriedade rural –, Dino fundamentou seu voto na irrazoabilidade dos bilhões de reais de dinheiro público gastos anualmente no combate a “incêndios dolosos” e “desmatamentos ilegais”. Assim, critica o “ciclo perpétuo” que pune duplamente a sociedade: (i) danos ambientais e (ii) danos à saúde humana, ambos causadores de considerável dispêndio de recursos públicos para apagar incêndios, fornecer tratamentos de saúde, via SUS, às milhares de

⁵¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 743**, 2025.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ “Art. 186. A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: II – utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente.”

⁵⁵ “Art. 9º A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo graus e critérios estabelecidos nesta lei, os seguintes requisitos: II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; §3º Considera-se preservação do meio ambiente a manutenção das características próprias do meio natural e da qualidade dos recursos ambientais, na medida adequada à manutenção do equilíbrio ecológico da propriedade e da saúde e qualidade de vida das comunidades vizinhas.”

vítimas do uso ilegal do fogo, bem como atender animais atingidos pelos desmatamentos e queimadas⁵⁶.

Consequentemente, a fim de contemplar o interesse social, ao permitir a aplicação administrativa, por parte da União, de medidas de (i) desapropriação em imóveis atingidos por desmatamento ilegal ou incêndios dolosos, quando comprovada a responsabilidade do proprietário; de (ii) instrumentos normativos que impeçam a regularização fundiária de imóveis rurais em que seja constatado o cometimento de crimes ambientais; e a (iii) promoção de ações indenizatórias em face de proprietários de terras que sejam responsáveis por tais atos⁵⁷, verifica-se que, mesmo fora de um contexto de Estado de Coisas Inconstitucional Ambiental – cujo reconhecimento foi negado pela Suprema Corte –, estes julgados reconhecem a existência de falhas estruturais na política ambiental brasileira, acarretando o descumprimento dos deveres protetivos do Estado.

Contudo, apesar dos supracitados votos assinalarem uma possível mudança de paradigma no STF, a Suprema Corte brasileira ainda se encontra majoritariamente alinhada à lógica Antropocêntrica, interpretando animais e Natureza como coisas ou objetos, cujo valor é meramente instrumental aos seres humanos e, portanto, sem dotação autônoma da condição de sujeito de direitos – diferentemente do que ocorre em países como Equador, Bolívia e Colômbia⁵⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O reconhecimento de uma nova perspectiva na relação entre seres humanos e Natureza, com a superação da lógica Antropocêntrica, caracterizada pela

⁵⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 743**, 2025, p. 18.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**, 2024. DERANI, C. *et al.* Derechos de la naturaleza en Brasil: perspectivas teóricas, prácticas y normativas. *In*: ACHURY, L. E. *et al.* **La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático**, 2019, p. 495-545. A título de exemplo, a decisão proferida em 21 de setembro de 2018 pela 6ª Vara Federal Civil da Justiça Federal de Minas Gerais, na ação n.º 1009247-73.2017.4.01.3800, negou que o Rio Doce pudesse propor a demanda, negando-lhe, consequentemente, o reconhecimento da condição de sujeito de direitos. Conforme a decisão, o ordenamento jurídico brasileiro não reconhece a condição de sujeito de direitos aos não humanos, de modo que o Poder Judiciário está vedado de fazê-lo, sob pena de violação do princípio da separação dos poderes.

exploração irrefreável de recursos naturais, pelo acúmulo de capital e pelo desenvolvimento econômico acima de tudo, é uma imprescindível realidade, diante dos novos desafios ambientais que já surgem gradativamente, em especial no continente sul-americano. Diante disso, a fim de evitar o colapso do planeta, tem-se como imperiosa a adoção de uma guinada Ecocêntrica, de modo que se passe a reconhecer não apenas o dever do Estado na prestação ambiental, mas também o valor intrínseco de todos os seres vivos (humanos, não humanos e Natureza).

Para tanto, as Supremas Cortes – e, no caso em tela, o Supremo Tribunal Federal, especialmente no exercício do seu papel iluminista, ainda que com pontuais reticências em relação ao seu posicionamento hegemônico – possuem a incumbência e as ferramentas normativas suficientes para, no escopo de intérpretes e guardiãs da Constituição Federal, salvaguardar a disciplina, a fim de ocupar o papel de vanguarda, especialmente diante da ausência de interesse político imediato, demonstrada pelos demais Poderes.

REFERÊNCIAS

BARROSO, L. R. Os três papéis desempenhados pelas Supremas Cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. **Revista EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, t. 1, p. 11-35, set./dez. 2019.

BARROSO, L. R.; MELLO, P. P. C. Como salvar a Amazônia: por que a floresta de pé vale mais do que derrubada. **Revista de Direito da Cidade**, v. 12, n. 2, , p. 1262-1307, 2020.

BOTELHO, R. G. M.; CLEVELÁRIO JÚNIOR, J. Recursos naturais e questões ambientais. *In*: FIGUEIREDO, A. H. de (org.). **Brasil: uma visão geográfica e ambiental no início do século XXI**. 1. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016, p. 138-319.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.983/CE**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 6 out. 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 640/DF**. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, 20 set. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 760/DF**. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 3 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão n.º 54/DF**. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 3 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 743/DF**. Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, 28 abr. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 3.540-1/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, 1º set. 2005.

CECEÑA, A. E. Pensar la vida y el futuro de otra manera. *In*: LEÓN, I. (coord.). **Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios**. 2. ed. Quito: FEDAEPS, 2010, p. 73-88.

CHOMSKY, N.; POLLIN, R. **Crise climática e o Green New Deal Global**: a economia política para salvar o planeta. Tradução: Bruno Cobalchini Mattos. 1. ed. Rio de Janeiro: Roça Nova, 2020.

COLÔMBIA. Corte Constitucional Colombiana. **Sentencia T-622/16**. Relatores: Jorge Iván Palacio Palacio, Aquiles Arrieta Gómez e Alberto Rojas Ríos. Bogotá, 10 nov. 2016. Disponível em: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-622-16.htm>. Acesso em: 6 mai. 2026.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A Nova Razão do Mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. 1. ed. São Paulo: Boitempo, 2016.

DERANI, C.; DANTAS, F. A. de C.; MORAES, G. de O.; MAGALHÃES, J. L. Q. de; NOVAES SOBRINHO, L. G.; SOUZA, T. R. de; OLIVEIRA, V. H. de; FREITAS, V. S. Derechos de la naturaleza en Brasil: perspectivas teóricas, prácticas y normativas. *In*: ACHURY, L. E.; STORINI, C.; DALMAU, R. M.; DANTAS, F. A. de C. **La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático**. Bogotá: Universidad Libre, 2019, p. 495-545.

FERRAJOLI, L. Por que uma Constituição da Terra? *In*: CONPEDI. ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI, 2020. **Anais eletrônicos...** Florianópolis: CONPEDI, 2020.

GUDYNAS, E. **Direito da Natureza**: Ética biocêntrica e políticas ambientais. Tradução: Igor Ojeda. São Paulo: Elefante, 2020.

KRELL, A. J. Capítulo VI – Do Meio Ambiente. *In*: CANOTILHO, J. J. G.; MENDES, G. F.; SARLET, I. W.; STRECK, L. L. (coord.). **Comentários à Constituição do Brasil**. 2. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2018.

KRENAK, A. **Ideias para adiar o fim do mundo**. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

LEÓN, I. Resignificaciones, cambios sociales y alternativas civilizatorias. *In*: LEÓN, I. (coord.). **Sumak Kawsay / Buen Vivir y cambios civilizatorios**. 2. ed. Quito: FEDAEPS, 2010, p. 7-12.

MARTINS, F. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2024.

PASTOR, R. V. La problemática constitucional del reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derechos en la constitución del Ecuador. *In*: ACHURY, L. E.; STORINI, C.; DALMAU, R. M.; DANTAS, F. A. de C. **La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático**. Bogotá: Universidad Libre, 2019, p. 137-154.

PAVANI, G. Los derechos de la Natureza, el territorio y la plurinación. *In*: ACHURY, L. E.; STORINI, C.; DALMAU, R. M.; DANTAS, F. A. de C. **La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático**. Bogotá: Universidad Libre, 2019, p. 17-27.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ecológico**. 6. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2019.

SARLET, I. W.; MARINONI, L. G.; MITIDIERO, D. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

SIMON CAMPANÁ, F. La Naturaleza como sujeto de derechos en la Constitución ecuatoriana. *In*: ACHURY, L. E.; STORINI, C.; DALMAU, R. M.; DANTAS, F. A. de C. **La naturaleza como sujeto de derechos en el constitucionalismo democrático**. Bogotá: Universidad Libre, 2019, p. 299-331.

VIVIANI, R. A. **Intervenção do Direito Internacional Penal para a tutela do meio ambiente**: protagonismo por meio de uma Corte Penal Internacional. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

WYATT, T. Construções Verdes de Víctima e Dano. *In*: BUDÓ, M. de N.; GOYES, D. R.; NATALI, L.; SOLLUND, R.; BRISMAN, A. **Introdução à Criminologia Verde**: perspectivas críticas, decoloniais e do Sul. São Paulo: Tirant Lo Blanch, 2022, p. 269-288.

ZAFFARONI, E. R. **La Pachamama y el humano**. 1. ed. Buenos Aires: Colihue, 2011.

ZAMBIASI, V. W. **Pachamama e Justiça Penal**: caminhos para a integração jurídico-penal na América do Sul. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2026.

**A PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL
DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS PELA
DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO: ATUAÇÃO DO GRUPO
DE TRABALHO COMUNIDADES TRADICIONAIS
E O NEXO COM A JUSTIÇA CLIMÁTICA**

*THE PROTECTION OF QUILOMBOLA COMMUNITIES'
CULTURAL HERITAGE BY THE FEDERAL PUBLIC DEFENDER'S
OFFICE: THE ROLE OF THE TRADITIONAL COMMUNITIES
WORKING GROUP AND THE NEXUS WITH
CLIMATE JUSTICE*

Célio Alexandre John

*(Especialista em Direito Previdenciário e do Trabalho - Centro Universitário
- Católica de Santa Catarina - Jaraguá do Sul. Mestrando em Patrimônio
Cultural e Sociedade - Univille. Defensor público federal)
celio_john@yahoo.com.br*

RESUMO

O presente artigo analisa a atuação da Defensoria Pública da União na proteção do patrimônio cultural das comunidades remanescentes de quilombos, com ênfase no trabalho desenvolvido pelo Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais e nas ações promovidas junto a comunidades quilombolas em diversas regiões do Brasil. Examina-se o arcabouço normativo constitucional e infraconstitucional que tutela os direitos culturais quilombolas, com destaque para os artigos 215, 216 e 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, o Decreto n.º 4.887/2003 e a Convenção n.º 169 da Organização Internacional do Trabalho. Investiga-se de que forma a Defensoria Pública da União contribui, por meios judiciais e extrajudiciais, para a salvaguarda das expressões culturais, dos territórios e dos modos de vida dessas comunidades. O artigo insere a problemática na perspectiva da justiça climática, demonstrando que as mudanças climáticas afetam desproporcionalmente as comunidades quilombolas, ameaçando seus territórios, seus sistemas alimentares tradicionais e seu patrimônio cultural imaterial, e que a proteção desse patrimônio constitui simultaneamente uma estratégia de adaptação climática. Conclui-se que a

DPU desempenha papel estratégico na efetivação desses direitos, embora enfrente desafios estruturais que limitam o alcance de sua intervenção.

Palavras-chave: Defensoria Pública da União. Patrimônio cultural. Justiça climática. Comunidades tradicionais quilombolas.

ABSTRACT

This article examines the role of the Brazilian Federal Public Defender's Office (*Defensoria Pública da União* – DPU) in protecting the cultural heritage of *quilombola* communities, with emphasis on the work carried out by the Traditional Communities Working Group (GTCT) and on actions promoted in quilombola communities across different regions of Brazil. It analyzes the constitutional and infra-constitutional legal framework that safeguards quilombola cultural rights, particularly Articles 215 and 216 of the 1988 Brazilian Constitution, Article 68 of the Transitional Constitutional Provisions Act, Decree No. 4,887/2003, and ILO Convention No. 169. The study investigates how the DPU contributes to safeguarding the cultural expressions, territories, and ways of life of these communities through both judicial and extrajudicial means. The article places this issue within the perspective of climate justice, demonstrating that climate change disproportionately affects quilombola communities by threatening their territories, traditional food systems, and intangible cultural heritage, and that protecting this heritage simultaneously constitutes a climate adaptation strategy. It concludes that the DPU plays a strategic role in enforcing these rights, although it faces structural challenges that limit the scope of its intervention.

Keywords: Federal Public Defender's Office. Cultural heritage. Climate justice. Quilombola traditional communities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. O PATRIMÔNIO CULTURAL QUILOMBOLA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. 1.1 O marco constitucional: artigos 215, 216 e 68 do ADCT. 1.2 A legislação infraconstitucional e os tratados internacionais. 1.3 A indissociabilidade entre território, cultura e meio ambiente. 2. A DEFENSORIA PÚBLICA

DA UNIÃO COMO INSTITUIÇÃO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS QUILOMBOLAS. 2.1 Fundamentos normativos da atuação da DPU. 2.2 O Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais (GTCT). 2.3 A Agenda Quilombola e o projeto “DPU em linha com a Agenda 2030”. 3. OS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DA DPU: A EXPERIÊNCIA DO GTCT E DAS DEFENSORIAS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS. 3.1 Atuação judicial: ações civis públicas e *custos vulnerabilis*. 3.2 Atuação extrajudicial: visitas itinerantes, recomendações e audiências públicas. 3.3 Educação em direitos e articulação interinstitucional. 4. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E PATRIMÔNIO CULTURAL QUILOMBOLA: UM NEXO NECESSÁRIO. 4.1 Vulnerabilidade climática das comunidades quilombolas. 4.2 Patrimônio cultural como estratégia de adaptação e mitigação. 4.3 O papel da DPU na justiça climática quilombola. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 10/02/2026

Data de aceitação: 04/05/2026

INTRODUÇÃO

As comunidades remanescentes de quilombos constituem grupos étnico-raciais que, historicamente, organizaram-se em torno de territórios específicos como forma de resistência ao regime escravocrata e às estruturas de opressão racial que o sucederam. Essas comunidades são portadoras de um rico patrimônio cultural — material e imaterial — que abrange, nos termos do art. 216 da Constituição Federal, incisos I e II, “formas de expressão” e “modos de criar, fazer e viver”, além de saberes tradicionais, práticas religiosas e relações singulares com o território¹. Estima-se que existam mais de três mil comunidades quilombolas em todo o país, compostas predominantemente por população negra, rural ou urbana, que se autodefine a partir de relações com a terra, o parentesco, o território, a ancestralidade e as práticas culturais próprias².

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

² BRASIL. Defensoria Pública da União. **Agenda Quilombola**: coletânea de normas e modelos de atuações, p. 7.

A Constituição Federal de 1988 reconheceu a esses grupos o direito à propriedade definitiva de suas terras (art. 68 do ADCT) e inseriu suas expressões culturais no conceito de patrimônio cultural brasileiro (arts. 215 e 216). Apesar desse reconhecimento, a efetivação dos direitos culturais quilombolas permanece como um desafio de grandes proporções. Entre os principais obstáculos à efetivação desses direitos destacam-se: a lentidão na conclusão dos procedimentos de certificação e titulação territorial; as lacunas no acesso a políticas de educação intercultural; e as ameaças provenientes de empreendimentos econômicos e, de forma crescente, das mudanças climáticas — fatores que comprometem diretamente a reprodução e transmissão das expressões culturais dessas comunidades³.

Nesse cenário, a Defensoria Pública da União tem se destacado como instituição atuante na defesa dos direitos dessas populações. A atuação se materializa por meio do Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais (GTCT), das Defensorias Regionais de Direitos Humanos (DRDHs) e de ações individuais e coletivas promovidas em todo o território nacional. A atuação da DPU evidencia que a proteção do patrimônio cultural quilombola demanda uma intervenção sistêmica que articule direitos territoriais, culturais e ambientais — articulação que se torna ainda mais urgente no contexto da emergência climática.

O presente artigo tem por objetivo analisar essa atuação, identificando os fundamentos normativos, os instrumentos utilizados e os resultados alcançados, bem como o nexo entre a proteção do patrimônio cultural quilombola e a agenda da justiça climática — temática que adquire especial relevância à luz dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e dos impactos desproporcionais que as mudanças climáticas impõem às comunidades tradicionais⁴. Para tanto, adota-se metodologia qualitativa de base documental, com levantamento de legislação, jurisprudência, documentos institucionais da DPU e literatura especializada.

³ COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Direitos quilombolas**: há 30 anos, a Constituição reconhecia os direitos quilombolas, 2018.

⁴ IPCC. **Climate Change 2023**: Synthesis Report, 2023, p. 108.

1. O PATRIMÔNIO CULTURAL QUILOMBOLA NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

1.1 O marco constitucional: artigos 215, 216 e 68 do ADCT

A Constituição Federal de 1988 representou um marco no reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas. O artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) assegurou que “aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos”. O artigo 215, §1º, determina que o Estado proteja as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras. O artigo 216, por sua vez, define como “patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira”. Como observa Ulpiano Bezerra de Meneses, a grande novidade da Constituição de 1988 no campo do patrimônio foi deslocar do Estado para a sociedade — e, mais especificamente, para os “grupos formadores da sociedade brasileira” — a matriz de atribuição dos valores culturais aos bens, legitimando novos sujeitos culturais e políticos no processo de definição e proteção do patrimônio⁵. Essa perspectiva é decisiva para compreender o patrimônio quilombola: são as próprias comunidades que definem o que constitui seu patrimônio cultural, a partir de suas referências identitárias e de suas relações com o território.

O §5º do artigo 216 merece especial destaque ao determinar o tombamento de todos os documentos e sítios detentores de reminiscências históricas dos antigos quilombos. Trata-se de um tombamento *ope constitutionis*, regulamentado pela Portaria n.º 135/2023 do IPHAN⁶. Conforme observa a doutrina, o patrimônio quilombola tutelado por esse dispositivo deve guardar pertinência com locais específicos de resistência à opressão escravocrata⁷.

⁵ MENESES, U. T. B. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. In: IPHAN. **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural**: sistema nacional de patrimônio cultural – desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão, 2009, p. 25-39.

⁶ BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria n.º 135, de 20 de novembro de 2023. **Diário Oficial da União**, 2023.

⁷ OLIVEIRA, F. M. Tombamento constitucional dos sítios e documentos quilombolas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 dez. 2023.

No julgamento da ADI 3.239/DF, o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento de que a negativa de reconhecimento das terras tradicionalmente ocupadas por quilombolas implica, em última análise, a negação da própria identidade cultural da comunidade e viola a dignidade da pessoa humana em sua dimensão comunitária⁸. Essa compreensão evidencia a natureza de direito fundamental do patrimônio cultural quilombola, integrante do núcleo dos direitos culturais consagrados nos artigos 215 e 216 da Constituição⁹.

1.2 A legislação infraconstitucional e os tratados internacionais

O Decreto n.º 4.887/2003 disciplinou o procedimento administrativo de regularização fundiária quilombola, estabelecendo as etapas de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das respectivas terras e adotando como critério definidor a autoatribuição da comunidade¹⁰. A Lei n.º 10.639/2003 incluiu o ensino de história e cultura afro-brasileira no currículo escolar¹¹, e a Resolução CNE/CEB n.º 8/2012 estabeleceu diretrizes curriculares específicas para a educação escolar quilombola¹². O Decreto n.º 6.040/2007 instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, reconhecendo a esses grupos o direito ao território, à identidade cultural e ao desenvolvimento sustentável¹³.

No âmbito internacional, a Convenção n.º 169 da OIT, incorporada ao ordenamento brasileiro pelo Decreto n.º 5.051/2004, garante aos povos e comunidades tradicionais o direito de serem consultados de forma prévia, livre e informada acerca de medidas legislativas ou administrativas que os afetem diretamente¹⁴. Somam-se a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as

⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.239/DF. DJe, 1º fev. 2019.

⁹ CUNHA FILHO, F. H. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**, 2000, p. 34-41.

¹⁰ BRASIL. **Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003**, 2003 [art. 2º].

¹¹ BRASIL. **Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003**, 2003.

¹² BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução n.º 8, de 20 de novembro de 2012**, 2012.

¹³ BRASIL. **Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007**, 2007 [art. 1º].

¹⁴ BRASIL. **Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004** [art. 6º].

Formas de Discriminação Racial e o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais¹⁵. Mais recentemente, o Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas (2015), promulgado pelo Decreto n.º 9.073/2017, reconheceu em seu preâmbulo que as Partes, “ao adotarem medidas para enfrentar as alterações climáticas, devem respeitar, promover e considerar suas respectivas obrigações relativas aos direitos humanos”, neles incluídos os direitos dos povos indígenas e das comunidades locais¹⁶.

1.3 A indissociabilidade entre território, cultura e meio ambiente

A compreensão do patrimônio cultural quilombola exige que se reconheça a indissociabilidade entre território, cultura e meio ambiente nessas comunidades. Para as comunidades quilombolas, o território transcende sua dimensão patrimonial estrita, constituindo o próprio suporte da reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica do grupo. Os conhecimentos tradicionais sobre os ciclos da natureza, as práticas de manejo sustentável dos recursos ambientais e os sistemas alimentares específicos dessas comunidades configuram, ao mesmo tempo, expressões culturais vivas e instrumentos concretos de conservação ambiental¹⁷. A esse respeito, Maria Cecília Londres Fonseca defende uma abordagem integrada do patrimônio, que supere a dicotomia entre materialidade e imaterialidade e reconheça que os bens culturais somente adquirem sentido quando referidos às práticas sociais que os produzem e reproduzem¹⁸. No caso quilombola, essa integração é constitutiva: o território material e os saberes imateriais formam uma unidade indissociável.

Sandra Pelegrini, ao examinar os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental, destaca que as relações entre cultura e natureza têm orientado as concepções contemporâneas de patrimônio, associando o reconhecimento das identidades plurais à

¹⁵ NOBRE JUNIOR, E. P. Aspectos relevantes do processo administrativo de regularização fundiária de territórios quilombolas. *Âmbito Jurídico*, nov. 2011.

¹⁶ BRASIL. Decreto n.º 9.073, de 5 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, 6 jun. 2017 [Preâmbulo, §11].

¹⁷ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, 1988 [art. 216, incisos I e II, c/c art. 225].

¹⁸ FONSECA, M. C. L. Patrimônio cultural: por uma abordagem integrada (Considerações sobre materialidade e imaterialidade na prática da preservação). *Caderno de Estudos do PEP*, 2007, p. 69-73.

preservação cultural como instrumento para a construção da cidadania e do desenvolvimento sustentável¹⁹. Essa perspectiva é particularmente relevante para as comunidades quilombolas, cujas práticas culturais são indissociáveis do manejo dos ecossistemas em que se inserem.

Essa perspectiva encontra amparo no conceito de patrimônio cultural imaterial adotado pela Convenção da UNESCO para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003), que expressamente inclui, entre as manifestações tuteladas, “os conhecimentos e usos relacionados à natureza e ao universo”²⁰. No caso quilombola, esses saberes desempenham função ecológica comprovada: pesquisas demonstram que as regiões com menores taxas de desmatamento na Amazônia brasileira coincidem com os territórios indígenas e quilombolas regularizados²¹, o que evidencia como a proteção desse patrimônio cultural se insere, ao mesmo tempo, na agenda da sustentabilidade ambiental e da justiça climática.

Nessa linha, Paulo Peixoto adverte que a intensificação dos processos de patrimonialização nas sociedades contemporâneas tem sido acompanhada por tensões entre a profissionalização dos agentes que conduzem esses processos e a participação efetiva das comunidades detentoras dos bens culturais²². No contexto quilombola, essa tensão se manifesta na necessidade de que as políticas de proteção patrimonial sejam construídas *com* as comunidades — e não apenas *para* elas —, respeitando seus processos decisórios e suas formas de relação com o território. Cristina Meneguello, ao analisar a preservação dos centros históricos, reforça a importância de que as estratégias de proteção patrimonial considerem os usos cotidianos e as práticas sociais que conferem vitalidade aos espaços culturais²³, perspectiva igualmente aplicável aos territórios quilombolas, onde o patrimônio é vivido e não apenas contemplado.

Como sustenta Juliana Santilli, a proteção dos conhecimentos tradicionais vinculados à biodiversidade configura simultaneamente uma dimensão do

¹⁹ PELEGRINI, S. C. A. Cultura e natureza: os desafios das práticas preservacionistas na esfera do patrimônio cultural e ambiental. *Revista Brasileira de História*, p. 115-140, 2006.

²⁰ UNESCO. *Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial*, 2003 [art. 2º, 2, “d”].

²¹ AZEVEDO-RAMOS, C. *et al.* Lawless land in no man’s land: the undesignated public forests in the Brazilian Amazon. *Land Use Policy*, 2020.

²² PEIXOTO, P. *O patrimônio e seus demônios nas sociedades contemporâneas*, s/d.

²³ MENEGUELLO, C. *O coração da cidade*: observações sobre a preservação dos centros históricos, s/d.

direito ao patrimônio cultural e um instrumento de conservação ambiental, revelando a profunda convergência entre os direitos culturais e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado²⁴. Nessa perspectiva, a desapropriação de imóveis particulares situados em territórios quilombolas encontra fundamento no art. 216, §1º, da Constituição, qualificando-se juridicamente como desapropriação por interesse social voltada à preservação do patrimônio cultural brasileiro²⁵. Como sintetizam Carelli e Venera, a reflexão sobre as funções do patrimônio cultural impõe a pergunta fundamental: “para quê e para quem?” — indagação que, no caso quilombola, encontra resposta inequívoca na proteção dos modos de vida, dos territórios e das identidades dessas comunidades como condição para a preservação da diversidade cultural brasileira²⁶.

2. A DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO COMO INSTITUIÇÃO DE PROTEÇÃO DOS DIREITOS CULTURAIS QUILOMBOLAS

2.1 Fundamentos normativos da atuação da DPU

O artigo 134 da Constituição Federal, com a redação conferida pela Emenda Constitucional n.º 80/2014, define a Defensoria Pública da União como “instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da orientação jurídica, da promoção dos direitos humanos e da defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados”.

A Lei Complementar n.º 80/1994, alterada pela LC n.º 132/2009, atribui à Defensoria Pública, entre outras funções: a promoção da mais ampla defesa dos direitos fundamentais dos necessitados, abrangendo seus direitos individuais, coletivos, sociais, econômicos, **culturais** e ambientais²⁷; a legitimidade para promover ação civil pública; a defesa dos interesses de grupos sociais vulneráveis que mereçam proteção especial do Estado; e a promoção da difusão e da conscientização dos direitos humanos.

²⁴ SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural, 2005, p. 192-198.

²⁵ SUNDFELD, C. A. (Coord.). **Comunidades quilombolas**: direito à terra, 2002, p. 118.

²⁶ CARELLI, M. N.; VENERA, R. A. S. (Orgs.). **Funções do Patrimônio Cultural**: para quê e para quem?, 2024, p. 8-264.

²⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 80/1994**, 1994 [art. 4º, inciso X].

A legitimidade da DPU para a tutela coletiva em favor de comunidades quilombolas foi reforçada pelo julgamento da ADI 3.943 pelo STF, que reconheceu a constitucionalidade da atuação da Defensoria em ações civis públicas²⁸. Conforme assentam Didier Jr. e Zaneti Jr., “basta que se demonstre o nexo entre a demanda e o interesse de uma coletividade composta por pessoas necessitadas” para que a Defensoria seja reconhecida como legitimada adequada para a condução do processo coletivo²⁹.

2.2 O Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais (GTCT)

A criação, em 2014, do Grupo de Trabalho Quilombola — posteriormente ampliado e renomeado como Grupo de Trabalho Comunidades Tradicionais (GTCT) — constitui um dos marcos da atuação da DPU nessa seara. Entre suas finalidades, o GTCT foi criado para atuar na defesa dos interesses de quilombolas, comunidades de matriz africana, ciganas e outros povos tradicionais; para identificar e superar entraves políticos e processuais relacionados à certificação e titulação territorial; e para subsidiar a formulação de políticas públicas de assistência jurídica a essas populações³⁰.

A experiência do grupo demonstra que a proteção do patrimônio cultural quilombola exige uma abordagem interdisciplinar, que integre conhecimentos jurídicos, antropológicos e ambientais. O protocolo de consulta constitui instrumento de autodeterminação elaborado pela própria comunidade, a partir de suas especificidades culturais e organizativas, por meio do qual ela manifesta ao Poder Público sua posição acerca de decisões que possam afetá-la — prática de autonomia cultural que a DPU tem incentivado ativamente nas comunidades assistidas³¹.

O GTCT também participa do projeto Território de Tradição e de Direitos, que leva atendimentos itinerantes a aldeias, quilombos e comunidades

²⁸ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.943/DF. DJe, 6 ago. 2015.

²⁹ DIDIER JUNIOR, F.; ZANETI JUNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**, 2011, p. 219-220.

³⁰ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Conheça os principais direitos das comunidades quilombolas. DPU – Direitos Humanos**, s/d.

³¹ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Estratégias para a defesa dos territórios tradicionais é tema de seminário. DPU – Direitos Humanos**, s/d.

tradicionais, promovendo assistência jurídica individual e coletiva em localidades sem unidade da DPU³².

2.3 A Agenda Quilombola e o projeto “DPU em linha com a Agenda 2030”

A publicação “Agenda Quilombola: Coletânea de Normas e Modelos de Atuações”, fruto de parceria entre a DPU e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), materializa o alinhamento da instituição com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030³³. A publicação reúne a legislação aplicável e disponibiliza modelos de instrumentos jurídicos, com o objetivo de facilitar a reprodução de experiências bem-sucedidas no âmbito da assistência jurídica quilombola.

A articulação com a Agenda 2030 é particularmente relevante para a temática das mudanças climáticas. Nesse contexto, o ODS 13, voltado ao enfrentamento das mudanças climáticas, articula-se diretamente com o ODS 11, relativo a comunidades sustentáveis, o ODS 15, sobre a proteção da vida terrestre, e o ODS 16, que trata de paz, justiça e instituições eficazes³⁴. A DPU tem vinculado sua atuação nas comunidades tradicionais a esses objetivos, como se verifica nos registros das ações itinerantes³⁵.

3. OS INSTRUMENTOS DE ATUAÇÃO DA DPU: A EXPERIÊNCIA DO GTCT E DAS DEFENSORIAS REGIONAIS DE DIREITOS HUMANOS

3.1 Atuação judicial: ações civis públicas e *custos vulnerabilis*

A ação civil pública constitui o principal instrumento de atuação judicial coletiva. Em Santos (SP), a DPU obteve a suspensão de pesquisas de

³² BRASIL. Defensoria Pública da União. Ação itinerante em territórios quilombolas no Tocantins. **DPU – Direitos Humanos**, s/d.

³³ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Agenda Quilombola**: coletânea de normas e modelos de atuações, s/d.

³⁴ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015.

³⁵ BRASIL. Defensoria Pública da União. Ação itinerante em territórios quilombolas no Tocantins. **DPU – Direitos Humanos**, Brasília, s/d.

mineração em área quilombola do Vale do Ribeira (ACP n.º 0002855-94.2013.4.03.6104), após constatar que autorizações haviam sido emitidas sem prévia consulta, em violação à Convenção n.º 169 da OIT³⁶. No Espírito Santo, a DPU e a Defensoria Pública estadual ajuizaram ação civil pública para garantir o reconhecimento de comunidades quilombolas do Sapê do Norte que aguardavam há mais de dez anos a regularização fundiária, requerendo danos morais coletivos não inferiores a R\$ 1 milhão³⁷.

A atuação como *custos vulnerabilis* constitui outra modalidade relevante. Em Santa Catarina, na ação n.º 5023851-35.2018.4.04.7200, em que o Ministério Público Federal cobra do INCRA a conclusão da titulação da comunidade Morro do Fortunato, em Paulo Lopes, a DPU foi incluída no processo nessa qualidade, a fim de proteger os direitos de populações vulneráveis³⁸. Essa intervenção, enquanto guardião dos interesses das comunidades, permite à DPU atuar mesmo em processos nos quais não é parte originária, assegurando que a perspectiva dos quilombolas seja considerada.

3.2 Atuação extrajudicial: visitas itinerantes, recomendações e audiências públicas

A atuação extrajudicial é igualmente expressiva. A Defensoria Pública da União, por meio da Defensoria Regional de Direitos Humanos de Santa Catarina, realizou visitas regulares a diversas comunidades quilombolas do estado, levantando demandas e promovendo articulações com órgãos públicos³⁹. Na comunidade Morro do Fortunato, em Garopaba, os moradores apontaram entraves para a construção de equipamentos de educação e saúde, além de relatarem episódios de discriminação racial ocorridos em contexto escolar durante atividades relacionadas à cultura quilombola. Na comunidade Caldas do Cubatão, em Santo Amaro da

³⁶ BRASIL. Defensoria Pública da União. Pesquisa de mineração é suspensa em área quilombola de São Paulo. **DPU**, 15 abr. 2014.

³⁷ BRASIL. Defensoria Pública da União. Defensorias cobram reconhecimento de comunidades quilombolas no Espírito Santo. **DPU – Direitos Humanos**, s/d.

³⁸ BRASIL. Defensoria Pública da União em Santa Catarina. Comunidades quilombolas. **DPU em Santa Catarina**, s/d.

³⁹ BRASIL. Defensoria Pública da União em Santa Catarina. Comunidades quilombolas de Garopaba apontam questões prioritárias para atuação da DPU. **DPU em Santa Catarina**, 3 out. 2019.

Imperatriz, identificou-se que o processo de regularização fundiária se arrastava por dez anos, demandando medidas de aceleração junto ao INCRA⁴⁰.

Em Joinville, o trabalho no Beco do Caminho Curto resultou na certificação da comunidade pela Fundação Cultural Palmares, etapa essencial para o prosseguimento da titulação territorial. Os moradores, com auxílio da DPU, enviaram a documentação necessária à FCP e podem agora dar entrada no pedido de titulação perante o INCRA⁴¹.

No Paraná, a DPU emitiu recomendação conjunta com o NUCIDH da Defensoria Pública estadual, dirigida ao IBAMA, ao IAP e à Fundação Cultural Palmares, determinando a observância da consulta prévia antes de quaisquer atos relativos a empreendimentos com potencial impacto sobre comunidades quilombolas do Vale do Ribeira⁴². Em Sergipe, por ocasião do seminário “Protocolo de Consulta e Convenção 169”, o GTCT discutiu estratégias para defesa dos territórios tradicionais com pescadores e pescadoras do litoral, recebendo carta de comunidades que denunciavam o impacto de empreendimentos sobre seus modos de vida⁴³.

Exemplo particularmente relevante — e que evidencia a convergência entre a proteção dos direitos das comunidades tradicionais e a agenda climática — é a Recomendação n.º 8409084 – DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU, expedida pelo GTCT em setembro de 2025, que recomendou a suspensão imediata e integral da implementação do Programa Jurisdicional REDD+ no estado do Tocantins⁴⁴. O Programa REDD+ (Redução das Emissões de Gases de Efeito Estufa Provenientes do Desmatamento e da Degradação Florestal) integra o mercado de créditos de carbono regulamentado pela

⁴⁰ BRASIL. Defensoria Pública da União em Santa Catarina. Comunidade quilombola Caldas do Cubatão. **DPU em Santa Catarina**, s/d.

⁴¹ BRASIL. Defensoria Pública da União em Santa Catarina. Comunidades quilombolas do Norte de SC recebem novas visitas da DPU. **DPU em Santa Catarina**, 2 jul. 2019.

⁴² PARANÁ. Defensoria Pública do Estado. DPU e NUCIDH emitem recomendação conjunta em favor da comunidade de quilombolas. **Defensoria Pública do Paraná**, s/d.

⁴³ BRASIL. Defensoria Pública da União. Estratégias para a defesa dos territórios tradicionais é tema de seminário. **DPU – Direitos Humanos**, s/d.

⁴⁴ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Recomendação n.º 8409084** – DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU, 29 set. 2025.

Lei n.º 15.042/2024, que instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE)⁴⁵.

A Recomendação identificou que o Programa estava sendo implementado à margem do direito à consulta livre, prévia, informada e de boa-fé previsto na Convenção n.º 169 da OIT. Constatou-se que o estado havia adotado um modelo padronizado de consulta para todos os povos e comunidades tradicionais — por meio de oficinas participativas, audiência pública e consulta online —, procedimentos que se mostraram incompatíveis com as formas culturalmente específicas de deliberação das comunidades quilombolas e demais povos tradicionais. Mais grave ainda, a Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Tocantins (SEMARH) e a Coordenação Estadual das Comunidades Quilombolas do Tocantins (COEQTO) teriam ajustado o Protocolo de Consulta quilombola à Instrução Normativa estadual, invertendo a lógica do direito à consulta: em vez de o Estado observar o protocolo comunitário, a comunidade foi instada a adaptar seu instrumento de autodeterminação ao procedimento estatal.

A Recomendação destacou, ainda, que os protocolos de consulta não são negociáveis, pois constituem expressão do exercício de autodeterminação dos povos, com reconhecido caráter vinculante, e que qualquer processo de consulta realizado sem a observância dos protocolos comunitários, das instâncias representativas e dos tempos de reflexão e decisão de cada povo e comunidade é nulo para todos os fins. Entre as providências recomendadas, o GTCT determinou a revogação da Instrução Normativa n.º 01/2025 da SEMARH, a democratização da composição do Grupo de Trabalho Salvaguardas e suas Câmaras Setoriais, a publicização integral das informações do programa — incluindo contratos vigentes, áreas implicadas, valor do estoque de carbono, fórmulas de cálculo e riscos específicos a cada território — e a abstenção de qualquer ato de consulta que precedesse a adoção dessas medidas, sob pena de judicialização.

A atuação do GTCT no caso REDD+ Tocantins é emblemática por diversas razões. Em primeiro lugar, demonstra que os instrumentos do mercado de carbono — concebidos, em tese, como mecanismos de mitigação das mudanças climáticas — podem, paradoxalmente, constituir novas formas

⁴⁵ BRASIL. Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024. **Diário Oficial da União**, 12 dez. 2024.

de violação dos direitos territoriais e culturais das comunidades quilombolas quando implementados sem a devida consulta e sem salvaguardas concretas. Em segundo lugar, evidencia que a proteção do patrimônio cultural quilombola e a agenda climática não são apenas complementares, mas indissociáveis: não se pode promover justiça climática às custas dos direitos dos povos cujos territórios e saberes contribuem decisivamente para a conservação florestal. Em terceiro lugar, reafirma o protagonismo do GTCT na articulação entre direitos culturais, territoriais e ambientais, operando na fronteira entre a proteção de comunidades tradicionais e as políticas climáticas nacionais.

3.3 Educação em direitos e articulação interinstitucional

A educação em direitos, prevista no art. 4º, III, da LC n.º 80/1994, concretiza-se na atuação da DPU junto às comunidades quilombolas por meio de ações pedagógicas diversificadas, como encontros coletivos, processos formativos participativos e a distribuição de materiais informativos adaptados à realidade de cada comunidade. As visitas a comunidades como Tapera, em São Francisco do Sul, Areias, em Araquari, e Vidal Martins, em Florianópolis, não apenas identificam demandas jurídicas, mas promovem o empoderamento dessas populações e a formação de uma consciência coletiva sobre a importância da preservação de seu patrimônio cultural⁴⁶.

A articulação interinstitucional é igualmente relevante. A DPU tem dialogado com o IPHAN, a Fundação Cultural Palmares, o INCRA, o Ministério Público Federal, universidades e organizações da sociedade civil, construindo uma rede de proteção que potencializa os resultados da atuação. A assistência abrange, inclusive, comunidades que ainda não obtiveram certificação formal, desde que se reconheçam como descendentes de quilombolas⁴⁷, ampliando o espectro de proteção e demonstrando sensibilidade à realidade dessas comunidades.

⁴⁶ BRASIL. Defensoria Pública da União em Santa Catarina. Comunidades quilombolas do Norte de SC reivindicam certificação federal. **DPU em Santa Catarina**, 4 abr. 2019.

⁴⁷ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Comunidades tradicionais** – quilombolas, s/d.

4. MUDANÇAS CLIMÁTICAS E PATRIMÔNIO CULTURAL QUILOMBOLA: UM NEXO NECESSÁRIO

4.1 Vulnerabilidade climática das comunidades quilombolas

As mudanças climáticas não atingem a todos de maneira igual. No Brasil, os efeitos da crise climática ampliam disparidades históricas, afetando desproporcionalmente povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhos e demais comunidades tradicionais⁴⁸. Segundo o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima, as comunidades quilombolas figuram entre os grupos tradicionais com maior percentual de extrema pobreza — 74,2% —, o que as coloca em posição de especial vulnerabilidade diante dos impactos climáticos⁴⁹.

Para as comunidades quilombolas especificamente, os efeitos da crise climática incidem diretamente sobre seus modos de vida, comprometendo as formas de organização social, as práticas culturais e os sistemas alimentares tradicionais⁵⁰. A estiagem prolongada prejudica os sistemas de produção alimentar de base tradicional; as inundações danificam infraestruturas comunitárias e colocam em risco a integridade física dos sítios históricos; e a recorrência de eventos climáticos extremos força deslocamentos populacionais que fragmentam os laços territoriais sobre os quais se assentam as expressões culturais dessas comunidades. Como alerta Bullard, a justiça ambiental e climática pressupõe que os ônus decorrentes dos danos ambientais não recaiam de forma desproporcional sobre grupos sociais historicamente marginalizados⁵¹.

Conforme relato coletado pela Comissão Pró-Índio de São Paulo entre quilombolas do Pará, as comunidades já vivem os efeitos da crise climática — secas que prejudicam territórios, impactos na agricultura e na saúde —, embora frequentemente não tenham tido oportunidade de debater quem são os grandes responsáveis por essas mudanças⁵². Essa realidade evidencia a

⁴⁸ ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**, 2009, p. 15-22.

⁴⁹ BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**, 2016, p. 178.

⁵⁰ COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Comunidades quilombolas do Pará debatem mudanças climáticas**, 18 mar. 2025.

⁵¹ BULLARD, R. D. **Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality**, 2000, p. 3-4.

⁵² COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO, *op. cit.*, 18 mar. 2025.

necessidade de que a DPU incorpore a dimensão climática em sua atuação nessas comunidades.

4.2 Patrimônio cultural como estratégia de adaptação e mitigação

Os saberes tradicionais quilombolas — sistemas agrícolas ancestrais, práticas de manejo sustentável, conhecimentos sobre ciclos naturais — constituem estratégias de adaptação e mitigação climática que a ciência contemporânea tem reconhecido. O IPCC, em seu Sexto Relatório de Avaliação (AR6), reconheceu que povos indígenas e comunidades tradicionais acumulam, ao longo de séculos, conhecimentos e estratégias de resiliência climática com potencial de contribuir decisivamente para o fortalecimento dos esforços globais de adaptação⁵³.

Na COP30, realizada em Belém do Pará em novembro de 2025, lideranças quilombolas de todo o Brasil pautaram suas práticas tradicionais como soluções climáticas concretas, reivindicando o reconhecimento dos territórios afrodescendentes como espaços de promoção da biodiversidade e da justiça climática⁵⁴. A pauta foi corroborada por pesquisas que demonstram a correlação entre a regularização fundiária de terras quilombolas e indígenas e a redução do desmatamento⁵⁵. Assim, proteger o patrimônio cultural quilombola — suas práticas agrícolas, seus sistemas alimentares, seus modos de relação com o território — é, simultaneamente, proteger a biodiversidade e contribuir para a mitigação das mudanças climáticas.

O Decreto n.º 12.129/2024 (Lei n.º 14.904/2024 - Política Nacional sobre Mudança do Clima) reforça essa perspectiva ao reconhecer que as políticas climáticas devem observar os direitos dos povos e comunidades tradicionais e promover a justiça climática intergeracional e étnico-racial⁵⁶.

⁵³ IPCC. **Climate Change 2023: Synthesis Report**, 2023, p. 108.

⁵⁴ PAULA, F. Quilombolas de Mato Grosso e do Brasil pautam práticas tradicionais como soluções climáticas e lançam Manifesto Científico na COP30. **CircuitoMT**, 18 nov. 2025.

⁵⁵ AZEVEDO-RAMOS, C. *et al.* Lawless land in no man's land: the undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, 2020.

⁵⁶ BRASIL. Lei n.º 14.904, de 27 de junho de 2024. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima. **Diário Oficial da União**, 28 jun. 2024.

4.3 O papel da DPU na justiça climática quilombola

A DPU tem sinalizado o reconhecimento do nexo entre sua atuação institucional e a agenda climática. O II Concurso de Desenho da DPU, lançado em 2025, adotou como tema as “Contribuições dos Povos Indígenas e Quilombolas para o Enfrentamento da Emergência Climática e Justiça Ambiental”, com cerimônias na Aldeia Teko Haw (Brasília) e na Comunidade Quilombola Kalunga (Cavalcante/GO)⁵⁷. A iniciativa evidencia o compromisso institucional com a pauta e sua articulação com a proteção dos saberes tradicionais.

A Nota Técnica n.º 43 - DPGU/SGAI DPGU/SASP DPGU, sobre violência térmica e o impacto da crise climática nos direitos humanos das pessoas em situação de prisão, sinaliza a incorporação da variável climática na produção jurídica da instituição⁵⁸. A criação do cargo de Assessor de Meio Ambiente, Mudança Climática e Mobilidade Humana na estrutura da DPU reforça essa orientação institucional⁵⁹.

Contudo, é a Recomendação n.º 8409084 - DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU, analisada na seção 3.2 deste artigo, que constitui o exemplo mais expressivo da atuação do GTCT na interface entre justiça climática e direitos das comunidades tradicionais. Ao recomendar a suspensão do Programa Jurisdicional REDD+ no Tocantins, o GTCT enfrentou diretamente uma das questões mais complexas da governança climática contemporânea: a tensão entre os mecanismos de mercado voltados à mitigação das mudanças climáticas e os direitos fundamentais dos povos e comunidades tradicionais cujos territórios são objeto desses mecanismos⁶⁰. A Recomendação demonstra que a DPU não se limita a reagir aos impactos climáticos sobre as comunidades, mas atua proativamente para que as próprias políticas climáticas respeitem os direitos territoriais, culturais e de autodeterminação dos quilombolas — incorporando, assim, a chamada dimensão procedimental da justiça climática, que pressupõe a

⁵⁷ BRASIL. Defensoria Pública da União. II Concurso de Desenho da DPU: edição envolverá indígenas, quilombolas, emergência climática e justiça ambiental. **DPU – Direitos Humanos**, jul. 2025.

⁵⁸ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Nota Técnica n.º 43** – DPGU/SGAI DPGU/SASP DPGU, 19 nov. 2025.

⁵⁹ BRASIL/DPU, *op. cit.*, jul. 2025.

⁶⁰ BRASIL. Defensoria Pública da União. **Recomendação n.º 8409084**, 29 set. 2025.

inclusão efetiva dos grupos mais vulneráveis nos processos de formulação e implementação das políticas climáticas⁶¹.

Essa atuação encontra respaldo nas Salvaguardas de Cancun, definidas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), e nas Resoluções n.º 09/2017 e n.º 15/2025 do CONAREDD+, que reconhecem, entre outras diretrizes, a proibição de restrições ao uso e manejo territorial e às práticas socioculturais; a autodeterminação dos povos e a posse coletiva da terra; e a exigência de consulta livre, prévia e informada conduzida pelas instâncias representativas de cada comunidade, com observância dos respectivos protocolos de consulta⁶². A Resolução n.º 19/2025 do CONAREDD+ reafirmou que os programas jurisdicionais REDD+ devem reconhecer e respeitar a diversidade territorial e as formas próprias de governança de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, preservando sua autonomia no manejo e gestão de seus territórios⁶³. O caso do Tocantins, no entanto, revela o abismo entre o marco normativo e a prática institucional, evidenciando que a vigilância permanente da DPU, por meio do GTCT, é condição para que os instrumentos de política climática não se convertam em novos vetores de violação de direitos.

Para que a DPU possa desempenhar plenamente seu papel na justiça climática quilombola, propõe-se: a inclusão da dimensão climática nos atendimentos e procedimentos coletivos relacionados a comunidades quilombolas, identificando vulnerabilidades específicas; a articulação do GTCT com os órgãos ambientais e climáticos para garantir a consulta prévia em projetos de mitigação e adaptação que afetem territórios quilombolas — como já se verificou na Recomendação relativa ao REDD+ Tocantins; o incentivo ao registro e à proteção dos saberes tradicionais como patrimônio cultural imaterial com valor adaptativo; e a litigância estratégica climática em defesa de territórios quilombolas ameaçados por eventos extremos ou por empreendimentos que intensifiquem as mudanças climáticas⁶⁴.

⁶¹ SCHLOSBERG, D.; COLLINS, L. B. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. *WIREs Climate Change*, v. 5, n. 3, p. 359-374, 2014.

⁶² *Apud* BRASIL. Defensoria Pública da União. **Recomendação n.º 8409084**, 29 set. 2025 [considerando 12].

⁶³ *Apud Ibidem* [considerando 13].

⁶⁴ CARVALHO, D. W. **Direito dos desastres**, 2020, p. 312-318.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise empreendida neste artigo permite concluir que a Defensoria Pública da União desempenha papel estratégico e crescente na proteção do patrimônio cultural das comunidades quilombolas. Legitimada pela Constituição Federal, pela LC n.º 80/1994 e por um denso arcabouço normativo nacional e internacional, a DPU tem mobilizado instrumentos judiciais e extrajudiciais variados — ações civis públicas, atuação como *custos vulnerabilis*, recomendações administrativas, audiências públicas, visitas itinerantes e educação em direitos — para assegurar que os direitos culturais dessas comunidades sejam efetivados.

A experiência do GTCT e das Defensorias Regionais de Direitos Humanos revela que a atuação mais eficaz é aquela que vai ao encontro das comunidades — nos quilombos, nas roças, nas sedes das associações —, ouvindo suas demandas e articulando respostas interinstitucionais. As atuações citadas no corpo do artigo demonstram que a presença da DPU no território é condição para a proteção efetiva do patrimônio cultural.

A inserção da problemática na perspectiva da justiça climática revela uma dimensão adicional e urgente dessa atuação. As mudanças climáticas ameaçam não apenas os territórios quilombolas, mas os próprios saberes e práticas que constituem seu patrimônio cultural imaterial — e que, paradoxalmente, oferecem contribuições valiosas para o enfrentamento da crise climática. A Recomendação n.º 8409084 do GTCT, relativa ao Programa Jurisdicional REDD+ no Tocantins, ilustra com especial nitidez que a justiça climática não se esgota na mitigação das emissões, mas exige que os instrumentos de política climática — inclusive os mecanismos de mercado de carbono — respeitem integralmente os direitos territoriais, culturais e de autodeterminação das comunidades quilombolas. A proteção do patrimônio cultural quilombola é, portanto, simultaneamente uma obrigação constitucional, uma exigência de justiça racial e ambiental e uma estratégia de adaptação climática.

Para tanto, faz-se necessário que a DPU aprofunde a dimensão climática de sua atuação nas comunidades tradicionais, articulando o GTCT com as agendas de adaptação e mitigação, promovendo a litigância estratégica climática e garantindo que os quilombolas sejam ouvidos e protegidos na formulação e implementação das políticas climáticas. A Defensoria Pública

da União, como guardiã dos direitos dos mais vulneráveis, tem não apenas legitimidade, mas o dever institucional de ocupar posição central nesse esforço — que é, a um só tempo, civilizatório, cultural e ambiental.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

AZEVEDO-RAMOS, C. *et al.* Lawless land in no man's land: the undesignated public forests in the Brazilian Amazon. **Land Use Policy**, v. 99, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. Resolução n.º 8, de 20 de novembro de 2012. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Decreto n.º 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 2003.

BRASIL. Decreto n.º 5.051, de 19 de abril de 2004. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 abr. 2004.

BRASIL. Decreto n.º 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 fev. 2007.

BRASIL. Decreto n.º 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jun. 2017.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Agenda Quilombola**: coletânea de normas e modelos de atuações. 2. ed. Brasília: DPU/PNUD, s/d.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Ação itinerante em territórios quilombolas no Tocantins. **DPU – Direitos Humanos**, Brasília, s/d. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/acao-itinerante-em-territorios-quilombolas-no-tocantins-terminou-hoje/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Comunidades tradicionais – quilombolas**. s/d. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/comunidades-tradicionais-quilombolas>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Conheça os principais direitos das comunidades quilombolas. **DPU – Direitos Humanos**, Brasília, s/d. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/conheca-os-principais-direitos-das-comunidades-quilombolas/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Defensorias cobram reconhecimento de comunidades quilombolas no Espírito Santo. **DPU – Direitos Humanos**, Brasília, s/d. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/defensorias-cobram-reconhecimento-de-comunidades-quilombolas-no-espírito-santo/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Estratégias para a defesa dos territórios tradicionais é tema de seminário. **DPU – Direitos Humanos**, Brasília, s/d. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/estrategias-para-a-defesa-dos-territorios-tradicionais-e-tema-de-seminario/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Quilombolas de todo o país se reúnem em Brasília no Aquilombar. **DPU – Direitos Humanos**, Brasília, s/d. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/quilombolas-de-todo-o-pais-se-reunem-em-brasil-no-aquilombar/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. Pesquisa de mineração é suspensa em área quilombola de São Paulo. **DPU**, São Paulo, 15 abr. 2014. Disponível em: https://www.dpu.def.br/index.php?option=com_content&view=article&id=21033. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. II Concurso de Desenho da DPU. **DPU – Direitos Humanos**, Brasília, jul. 2025. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/ii-concurso-de-desenho-da-dpu-edicao-envolvera-indigenas-quilombolas-emergencia-climatica-e-justica-ambiental/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Recomendação n.º 8409084** – DPGU/SGAI DPGU/GTCT DPGU. Brasília, 29 set. 2025. SEI 08038.003175/2025-10.

BRASIL. Defensoria Pública da União. **Nota Técnica n.º 43** – DPGU/SGAI DPGU/SASP DPGU. Violência térmica e o impacto da crise climática nos direitos humanos das pessoas em situação de prisão. Brasília, 19 nov. 2025. Disponível em: <https://direitoshumanos.dpu.def.br/nota-tecnica-no-43-dpgu-sgai-dpgu-sasp-dpgu-violencia-termica-e-o-impacto-da-crise-climatica-nos-direitos-humanos-das-pessoas-em-situacao-de-prisao/>.

BRASIL. Defensoria Pública da União em Santa Catarina. Comunidades quilombolas do Norte de SC reivindicam certificação federal. **DPU em Santa Catarina**, Florianópolis, 4 abr. 2019. Disponível em: <https://dpusc.wordpress.com/2019/04/04/comunidades-quilombolas-do-norte-de-sc-reivindicam-certificacao-federal/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União em Santa Catarina. Comunidades quilombolas do Norte de SC recebem novas visitas da DPU. **DPU em Santa Catarina**, Florianópolis, 2 jul. 2019. Disponível em: <https://dpusc.wordpress.com/2019/07/02/comunidades-quilombolas-do-norte-de-sc-recebem-novas-visitas-da-dpu/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Defensoria Pública da União em Santa Catarina. Comunidades quilombolas de Garopaba apontam questões prioritárias. **DPU em Santa Catarina**, Florianópolis, 3 out. 2019. Disponível em: <https://dpusc.wordpress.com/2019/10/03/comunidades->

quilombolas-de-garopaba-apontam-questoes-prioritarias-para-atuacao-da-dpu/. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. Portaria .nº 135, de 20 de novembro de 2023. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 nov. 2023.

BRASIL. Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 13 jan. 1994.

BRASIL. Lei Complementar n.º 132, de 7 de outubro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 out. 2009.

BRASIL. Lei n.º 10.639, de 9 de janeiro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jan. 2003.

BRASIL. Lei n.º 14.904, de 27 de junho de 2024. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jun. 2024.

BRASIL. Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 dez. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima**. Vol. II. Brasília: MMA, 2016.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.239/DF. Rel. p/ acórdão: Min. Rosa Weber. **DJe**, 1º fev. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.943/DF. Rel.: Min. Cármen Lúcia. **DJe**, 6 ago. 2015.

BULLARD, R. D. **Dumping in Dixie: race, class, and environmental quality**. 3. ed. Boulder: Westview Press, 2000.

CARELLI, M. N.; VENERA, R. A. S. (Orgs.). **Funções do Patrimônio Cultural: para quê e para quem?** 1. ed. Itajaí: Traços & Capturas, 2024.

CARVALHO, D. W. **Direito dos desastres**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Direitos quilombolas: há 30 anos, a Constituição reconhecia os direitos quilombolas**. São Paulo: CPI-SP, 2018. Disponível em: <https://cpisp.org.br/ha-30-anos-constituicao-reconhecia-os-direitos-quilombolas/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

COMISSÃO PRÓ-ÍNDIO DE SÃO PAULO. **Comunidades quilombolas do Pará debatem mudanças climáticas**. São Paulo, 18 mar. 2025. Disponível em: <https://cpisp.org.br/comunidades-quilombolas-do-baixo-amazonas-debatem-impactos-da-crise-climatica-e-mineracao-em-seus-territorios/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

CUNHA FILHO, F. H. **Direitos culturais como direitos fundamentais no ordenamento jurídico brasileiro**. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

DIDIER JUNIOR, F.; ZANETI JUNIOR, H. **Curso de Direito Processual Civil: processo coletivo**. Vol. 4, 6. ed. Salvador: JusPODIVM, 2011.

FONSECA, M. C. L. Patrimônio cultural: por uma abordagem integrada (Considerações sobre materialidade e imaterialidade na prática da preservação). **Caderno de Estudos do PEP**, Rio de Janeiro, IPHAN/COPEDOC, 2007, p. 69-73.

IPCC. **Climate Change 2023: Synthesis Report**. Geneva: IPCC, 2023.

MENEGUELLO, C. **O coração da cidade**: observações sobre a preservação dos centros históricos. Brasília: IPHAN, s/d. Disponível em: http://portal.iphan.gov.br/uploads/temp/coracao_da_cidade.pdf. Acesso em: 10 fev. 2026.

MENESES, U. T. B. O campo do patrimônio cultural: uma revisão de premissas. *In*: IPHAN. **I Fórum Nacional do Patrimônio Cultural**: sistema nacional de patrimônio cultural – desafios, estratégias e experiências para uma nova gestão. Ouro Preto: IPHAN, 2009, p. 25-39.

NOBRE JUNIOR, E. P. Aspectos relevantes do processo administrativo de regularização fundiária de territórios quilombolas. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, nov. 2011. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/aspectos-relevantes-do-processo-administrativo-de-regularizacao-fundiaria-de-territorios-quilombolas/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

OLIVEIRA, F. M. Tombamento constitucional dos sítios e documentos quilombolas. **Consultor Jurídico**, São Paulo, 9 dez. 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-dez-09/tombamento-constitucional-dos-sitios-e-documentos-quilombolas/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Nova York: ONU, 2015.

PARANÁ. Defensoria Pública do Estado. DPU e NUCIDH emitem recomendação conjunta em favor da comunidade de quilombolas. **Defensoria Pública do Paraná**, Curitiba, s/d. Disponível em: <https://www.defensoriapublica.pr.def.br/Noticia/DPU-e-NUCIDH-emitem-recomendacao-conjunta-em-favor-da-comunidade-de-Quilombolas>. Acesso em: 10 fev. 2026.

PAULA, F. Quilombolas de Mato Grosso e do Brasil pautam práticas tradicionais como soluções climáticas e lançam Manifesto Científico na COP30. **CircuitoMT**, Cuiabá, 18 nov. 2025. Disponível em: <https://circuitomt.com.br/quilombolas-de-mato-grosso-e-do-brasil-pautam-praticas-tradicionais-como-solucoes-climaticas-e-lancam-manifesto-cientifico-na-cop30/>. Acesso em: 10 fev. 2026.

PEIXOTO, P. **O patrimônio e seus demônios nas sociedades contemporâneas**. Coimbra: Universidade de Coimbra/CES, s/d.

SANTILLI, J. **Socioambientalismo e novos direitos**: proteção jurídica à diversidade biológica e cultural. São Paulo: Peirópolis, 2005.

SCHLOSBERG, D.; COLLINS, L. B. From environmental to climate justice: climate change and the discourse of environmental justice. **WIREs Climate Change**, v. 5, n. 3, p. 359-374, 2014.

SUNDFELD, C. A. (Coord.). **Comunidades quilombolas: direito à terra**. Brasília: Fundação Cultural Palmares; MinC; Editorial Abaré, 2002.

UNESCO. **Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial**. Paris: UNESCO, 2003.

MECANISMO DE AJUSTE DE CARBONO NA FRONTEIRA DA UNIÃO EUROPEIA (CBAM): UM INSTRUMENTO CLIMÁTICO INCLUSIVO?¹

*CARBON BORDER ADJUSTMENT MECHANISM (CBAM) IN THE
EUROPEAN UNION: AN INCLUSIVE CLIMATE INSTRUMENT?*

Monalisa Rocha Alencar

*(Doutoranda e Mestra em Direito - Universidade Federal do Ceará. Auditora-
Fiscal da Fazenda Estadual da Secretaria da Fazenda do Estado do Ceará)
monalisarochaa@gmail.com*

RESUMO

O presente artigo investiga a configuração do CBAM, sob o recorte temático direcionado à solução do seguinte questionamento: o CBAM consiste em um instrumento climático inclusivo? Para que a pesquisa possa alcançar a solução para essa indagação, o estudo utiliza metodologia qualitativa, com supedâneo em fontes científicas, documentais e oficiais emitidas pela União Europeia, pelo Banco Mundial e demais organismos internacionais. O trabalho utiliza o método científico hipotético-dedutivo, com finalidade exploratória. A progressão do raciocínio inicia a partir da definição de justiça climática como parâmetro essencial e da compreensão do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Em sequência, outro paradigma inafastável consiste nos Índices de Exposição Comercial e Econômica ao CBAM, propostos pelo Banco Mundial. Por fim, a pesquisa apresenta, como conclusão, a ausência de caráter inclusivo do CBAM, que apresenta tendência de consolidar-se como instrumento climático que aprofunda a injustiça climática global, na medida em que pode gerar impactos desiguais, com influxos mais severos aos países mais vulneráveis, que, paradoxalmente, suportam o ônus desproporcional da poluição a que não deram causa. Por conseguinte, em vez de catalisador da resiliência climática compartilhada, o CBAM manifesta tendência egocêntrica europeia, consoante sua origem unilateral e arbitrária.

¹ Pesquisa desenvolvida com apoio da FUNCAP.

Palavras-chave: CBAM. Justiça climática. Princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Índice de Exposição Relativa ao CBAM.

ABSTRACT

The CBAM configuration is investigated under the thematic scope aimed at solving the following question: is the CBAM an inclusive climate instrument? In order for this research to reach a solution to this question, a qualitative methodology is used, supported by scientific, documentary and official sources issued by the European Union, the World Bank and other international organizations. The use of the hypothetical-deductive scientific method is clarified, with an exploratory purpose. The reasoning is developed based on the definition of climate justice as an essential parameter, and the study is guided by the principle of common but differentiated responsibilities. Next, the CBAM Trade and Economic Exposure Indexes, proposed by the World Bank, are used as unavoidable paradigms. As a result of the research, the CBAM lacks an inclusive nature, tending to consolidate itself as a climate instrument that deepens global climate injustice, as it can generate unequal impacts, with more severe consequences for the most vulnerable countries, which, paradoxically, bear the disproportionate burden of pollution they did not cause. Consequently, instead of being a catalyst for shared climate resilience, the CBAM manifests a European egocentric tendency, in line with its unilateral and arbitrary origin.

Keywords: CBAM. Climate justice. Principle of common but differentiated responsibilities. Relative CBAM Exposure Index.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CBAM. 2. A DEFINIÇÃO DE JUSTIÇA CLIMÁTICA. 3. O PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS. 4. ÍNDICES DE EXPOSIÇÃO COMERCIAL E ECONÔMICA AO CBAM. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

INTRODUÇÃO

A incidência tributária sobre o carbono tem alcançado visibilidade internacional, sobretudo após o anúncio da nova política climática europeia², em que o Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira da União Europeia (*Carbon Border Adjustment Mechanism* - CBAM) assume posição de destaque, com direcionamento ao alcance da neutralidade de emissões de gases associados ao efeito estufa até 2050³.

O estabelecimento unilateral do CBAM pela União Europeia possibilita o seguinte questionamento: o CBAM consiste em um instrumento climático inclusivo? Responder a essa indagação constitui o cerne do presente artigo acadêmico, partindo-se da premissa de que problemas globais, como é o caso da atual crise climática, não comportam soluções isoladas, na medida em que demandam engajamento coletivo e coerência nas estratégias a serem adotadas.

Certamente, os impactos do CBAM irão reverberar, significativamente, no cenário global, considerando-se que a União Europeia consiste no mercado mais expressivo para as exportações de, aproximadamente, 80 países⁴. Contudo, não se pode olvidar que a imposição do CBAM repercute de modo muito particular e, portanto, diferenciado para cada um dos parceiros comerciais da União Europeia, considerando-se as múltiplas variáveis que compõem suas realidades social, econômica e ambiental.

Nesse raciocínio, o recorte temático do presente artigo acadêmico utiliza o conceito referente à justiça climática como parâmetro essencial, bem como é orientado pelo princípio das responsabilidades comuns, mas

² UE ANUNCIA acordo de “imposto sobre o carbono” para importações industriais. **Exame**, 13 dez. 2022.

³ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) nº 401/2009 e (UE) 2018/1999. Lei europeia em matéria de clima. **Jornal Oficial da União Europeia**, 9 jul. 2021.

⁴ EUROPEAN COMMISSION. **EU position in world trade**, c.2025.

diferenciadas, que, inclusive, norteia o Acordo de Paris⁵. Ademais, os Índices de Exposição Comercial e Econômica ao CBAM, propostos pelo Banco Mundial⁶, também são empregados como paradigma inafastável.

Nesse sentido, a partir de uma base teórica pautada pela justiça climática e por documentos de organismos internacionais, torna-se possível à presente pesquisa posicionar-se sobre se o CBAM pode ser considerado ou não um instrumento climático inclusivo. Ressalta-se que se investiga tema recente e complexo, que convida ao debate, afinal o CBAM consiste em um instrumento inaugural, cuja fase de transição encerrou em 31 de dezembro de 2025. Portanto, atualmente, o CBAM já está em fase de conformidade definitiva, em que se exige que os importadores europeus declarem⁷ e efetuem o pagamento referente às emissões incorporadas por meio dos produtos importados.

A pesquisa desenvolve-se, sobretudo, a partir de fontes científicas, documentais e oficiais emitidas pela União Europeia, pelo Banco Mundial e demais organismos internacionais, comprometendo-se com o rigor metodológico e a fidedignidade dos dados e das informações transmitidas.

Portanto, em observância aos léxicos essenciais à trajetória verde visando à neutralidade climática – quais sejam: resiliência, integração e sustentabilidade –, pondera-se sobre a configuração do CBAM, cujo protagonismo da União Europeia deve consubstanciar verdadeiro caráter cooperativo e inclusivo.

⁵ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015**, 29 jan. 2016.

⁶ WORLD BANK GROUP. **Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Exposure Indices Methodological Note**, jun. 2025.

⁷ Ressalta-se que “a primeira declaração CBAM, referente ao ano civil de 2026, deverá ser apresentada até 31 de maio de 2027”, nos termos do item 45 das considerações iniciais do Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE O CBAM

Criado pelo Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho de 10 de maio de 2023⁸ (doravante referido apenas sob o epíteto de “Regulamento”), como uma das estratégias⁹ contidas no Pacto Ecológico Europeu¹⁰, o CBAM foi anunciado como uma iniciativa nuclear para a descarbonização da economia, na medida em que atua para ser evitado o chamado vazamento de carbono¹¹ (situação de dupla perda: supressão da competitividade, agravada pela ausência de ganho ambiental¹²). O CBAM exsurge como um mecanismo dedicado à contenção de atividades poluidoras, visando à promoção de processos produtivos ecologicamente orientados, incidindo, inicialmente, sobre emissões diretas de gases associados ao efeito estufa, o que contempla desde a produção até o momento da importação no espaço aduaneiro da União Europeia, conforme elucida o item 19 do Regulamento.

O Anexo I do Regulamento elenca as mercadorias contempladas pela incidência do CBAM, as quais se referem a produtos primários (assim considerados aqueles que compõem a base de processos industriais essenciais), como: cimento, eletricidade, fertilizantes, ferro, aço, alumínio e produtos químicos (hidrogênio).

Ademais, o Regulamento aduz, no item 8, que o CBAM é essencial para conter as crescentes emissões de gases associados ao efeito estufa incorporados pelas importações no âmbito da União Europeia, o que

⁸ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, que cria um mecanismo de ajustamento carbônico fronteiriço. **Jornal Oficial da União Europeia**, 16 mai. 2023.

⁹ MONT’ALVERNE, T. C. F.; OLIVEIRA, S. C. O Pacto Verde Europeu na liderança pelo desenvolvimento sustentável: uma análise dos potenciais reflexos da tributação ambiental para a geração de energia solar no Brasil. *In*: CAVALCANTE, D. L.; FREITAS, J.; CALIENDO, P. (org.). **Reflexos da Tributação Ambiental no âmbito da Energia Solar**, 2021, p. 100-125.

¹⁰ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões**, 11 dez. 2019.

¹¹ “Refere-se à situação que pode ocorrer se, por motivos de custos relacionados com as políticas climáticas, as empresas transferirem a produção para outros países com restrições de emissões mais brandas. Isso poderia levar a um aumento em suas emissões totais. O risco de vazamento de carbono pode ser maior em certas indústrias de uso intensivo de energia” (Tradução nossa). EUROPEAN COMMISSION. **Carbon leakage**, 2021.

¹² WORLD BANK GROUP. **Report of the High-Level Commission on Carbon Pricing and Competitiveness**, 2019.

estaria em dissonância com a tendência decrescente¹³ de emissões internas. Ao passo que, no item 10, o Regulamento afirma que o CBAM também contribuirá para a promoção da descarbonização em países terceiros.

Essa última afirmação é objeto de cuidadosa reflexão pela presente pesquisa acadêmica, que busca investigar se o CBAM realmente se trata de instrumento climático inclusivo, haja vista que, à primeira vista, parece consistir em uma política direcionada à melhoria de indicadores climáticos europeus, sob a escusa de melhorias compartilhadas com as outras nações. Essa percepção decorre do fato de que o prometido apoio à descarbonização em países parceiros, por meio do CBAM, torna-se frágil uma vez que as receitas obtidas por meio desse mecanismo não possuem vinculação ambiental; ao revés, são consideradas “novos recursos próprios para financiar as prioridades da UE”¹⁴, conforme previsto no recente planejamento orçamentário (2028-2034) da União Europeia. Elucida-se que 75% das receitas auferidas a título de CBAM serão direcionadas ao orçamento da União Europeia, ao passo que os 25% remanescentes serão destinados aos próprios Estados-Membros¹⁵. Nesse sentido, embora a União Europeia afirme¹⁶ que o CBAM não foi criado com objetivo arrecadatório, o planejamento orçamentário sem a necessária destinação ambiental das receitas parece demonstrar exatamente o contrário.

Ainda que se possa argumentar que, apesar disso, a União Europeia manifestou intenção de “maximizar o contributo do instrumento Europa Global para as necessidades de descarbonização e adaptação dos países em desenvolvimento, em consonância com o seu objetivo de 30% de despesas a favor do clima e do ambiente”¹⁷, observa-se que se trata de uma promessa. Ou seja, ainda possui caráter incerto, que, se for concretizado, na melhor

¹³ EUROPEAN COMMISSION. **Report from The Commission to the European Parliament and The Council: EU Climate Action Progress Report 2024**, 31 out. 2024.

¹⁴ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões**, 16 jul. 2025, p. 32.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION. **Questions and Answers: An adjusted package for the next generation of own resources**, 19 jun. 2023.

¹⁶ EUROPEAN COMMISSION. **Questions and answers on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)**, 16 dez. 2025, p. 08.

¹⁷ COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões**, 16 out. 2025, p. 12.

das hipóteses, tão somente iniciará a partir de 2028, enquanto a cobrança a título de CBAM é certa e já está em vigor desde janeiro de 2026.

Percebe-se, portanto, a situação problemática em que se insere o CBAM, cujas exigências onerosas inerentes aos custos de adaptação já são uma realidade, que, inclusive, afeta de modo mais significativo os países mais vulneráveis; em contrapartida, permanece, na prática, ausente o necessário apoio da União Europeia para que esses países possam alcançar uma transição energética verdadeiramente justa e sustentável.

Diante desse panorama, investiga-se o CBAM, com recorte temático voltado a analisar se esse mecanismo climático tem ou não caráter inclusivo. A análise é conduzida em uma perspectiva crítica, fundamentada na definição de justiça climática e no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, bem como nos Índices de Exposição Comercial e Econômica ao CBAM, propostos pelo Banco Mundial.

2. A DEFINIÇÃO DE JUSTIÇA CLIMÁTICA

À medida que os efeitos da severa crise climática global manifestam-se e os riscos de desastres ambientais severos tornam-se iminentes, a exemplo de inundações¹⁸, secas¹⁹, ondas de calor²⁰ e incêndios florestais²¹, a preocupação com a justiça climática intensifica-se, embora a situação extremamente adversa não surpreenda, dado o caráter parasitário²² do sistema capitalista de produção, que se mostra incapaz de conter a própria degradação que promove²³.

¹⁸ NICOCELLI, A. Veja os locais do mundo onde a população está mais vulnerável a inundações no fim do século. **G1**, 22 dez. 2024.

¹⁹ PEIXOTO, R. Mega secas aumentam no mundo, e Brasil fica no top 10 das mais severas; veja mapa. **G1**, 24 mar. 2025.

²⁰ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). **Ondas de calor**: os impactos da 'emergência silenciosa', 7 mar. 2025.

²¹ IPEA. **Emissões de CO₂ associadas a incêndios florestais aumentaram 60% no mundo entre 2001 e 2023**, 23 out. 2024.

²² "Sem meias palavras, o capitalismo é um sistema *parasitário*. Como todos os parasitas, pode prosperar durante certo período, desde que encontre um organismo ainda não explorado que lhe forneça alimento. Mas não pode fazer isso sem prejudicar o hospedeiro, destruindo assim, cedo ou tarde, as condições de sua prosperidade ou mesmo de sua sobrevivência." BAUMAN, Z. **Capitalismo parasitário e outros temas contemporâneos**, 2010, p. 8-9.

²³ LEFF, E. **Saber Ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder, 2004, p. 24.

Nesta era de incertezas e de riscos que ameaçam a própria vida, em que nem sequer se concede efetiva tutela penal internacional²⁴ ao meio ambiente, necessita-se cada vez mais de justiça climática, a qual pode ser assim definida:

Justiça climática é o princípio de que os benefícios obtidos com as atividades que causam as mudanças climáticas e os ônus dos impactos das mudanças climáticas devem ser distribuídos de forma justa. Justiça climática significa que os países que enriqueceram por meio da poluição climática irrestrita têm a maior responsabilidade não apenas de interromper o aquecimento do planeta, mas também de ajudar outros países a se adaptarem às mudanças climáticas e a se desenvolverem economicamente com tecnologias não poluentes (Tradução nossa)²⁵.

Em sentido semelhante, estudo realizado pelo Observatório do Clima intitulado “Quem precisa de justiça climática no Brasil?” preleciona:

A justiça climática propõe que as mudanças climáticas sejam analisadas e combatidas com o viés da responsabilização daqueles que efetivamente deram causa ao desequilíbrio constatado e que possuem mais condições de enfrentá-las - principalmente países e empresas do Norte Global -, evitando-se, assim, a socialização dos ônus climáticos e a privatização dos bônus²⁶.

Evidencia-se, assim, que a justiça climática apresenta uma perspectiva de responsabilização daqueles que mais lucram com a poluição. Porém, tal perspectiva, embora alcance todo o cenário global, atinge de modo desigual os povos, submetendo os mais vulneráveis – que, inclusive, menos contribuem para as emissões de gases associados ao efeito estufa – a impactos mais severos da crise climática.

A afirmação anterior encontra respaldo no recente estudo realizado pelo Banco Mundial, intitulado “Caminhos para sair da policrise. Pobreza,

²⁴ BROCHADO NETO, D. A. **Danos massivos ao meio ambiente: a construção do ecocídio no sistema internacional penal**, 2022.

²⁵ ARCAYA, M.; GRIBKOFF, E. Climate Justice. **Climate Portal**, 14 mar. 2022.

²⁶ OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Quem precisa de justiça climática no Brasil?**, 9 ago. 2022.

prosperidade e planeta. Relatório 2024”²⁷ (tradução nossa), segundo o qual quatro quintos das emissões globais de gases associados ao efeito estufa são gerados pelos países que possuem renda média-alta e alta, ao passo que os países mais pobres são os mais vulneráveis aos riscos de desastres climáticos. Essa estatística torna indubitável que os países mais expostos aos citados riscos são aqueles que menos poluem, configurando situação de grave injustiça climática global.

De modo didático, o citado relatório considera que as pessoas estão em situação de elevado risco para perigos relacionados ao clima se estiverem expostas a pelo menos um dos quatro eventos climáticos extremos (inundações, seca, ondas de calor e ciclones) e forem identificadas em pelo menos uma das setes situações de vulnerabilidade (ausência de acesso à água, ausência de acesso à eletricidade, baixo acesso a serviços e mercados, baixa renda, ausência de acesso à proteção social, ausência de acesso a instrumentos financeiros e baixo nível educacional), de modo que se tornem incapazes de lidar com essas adversidades. Em síntese, o alto risco resulta da combinação entre exposição ao perigo e a vulnerabilidade aos seus impactos.

A partir desses parâmetros, o referido estudo é conclusivo no sentido de que, na África Subsaariana, quase 40% da população está exposta e vulnerável aos perigos climáticos. No entanto, esse percentual é de aproximadamente 5% em se tratando da Europa e da Ásia Central, ao passo que é de menos de 1% na América do Norte.

Diante dessa notória desigualdade, a justiça climática, que “posiciona a equidade e os direitos humanos no centro da tomada de decisões e ações sobre as mudanças climáticas”²⁸ (tradução nossa), revela-se como o elemento nuclear para o desenvolvimento de uma trajetória de resiliência climática inclusiva e cooperativa, devendo contar com seis pilares fundamentais²⁹: transição justa; justiça social, racial e ambiental; ação climática indígena; resiliência e adaptação da comunidade; soluções climáticas naturais; e educação e engajamento climático.

²⁷ WORLD BANK GROUP. **Pathways Out of the Polycrisis**, 2024.

²⁸ UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Climate change is a matter of justice – here’s why**, 30 jun. 2023.

²⁹ UNIVERSITY OF CALIFORNIA. **What is Climate Justice?**, c.2025.

A partir da compreensão sobre justiça climática, apresenta-se a seguinte indagação: seria o CBAM um instrumento climático inclusivo? A resposta para esse questionamento perpassa também pela perspectiva do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, assim como pelos Índices de Exposição Comercial e Econômica ao CBAM, propostos pelo Banco Mundial.

3. O PRINCÍPIO DAS RESPONSABILIDADES COMUNS, MAS DIFERENCIADAS

A necessidade de cooperação global para a proteção ao meio ambiente não consiste em novidade, tampouco causa perplexidade, haja vista o caráter integrado, cíclico e dinâmico da natureza, para a qual as fronteiras geográficas nacionais são apenas simbólicas e, portanto, fantasiosas. Nesse sentido, compreende-se que a resiliência climática não se desenvolve de modo isolado; ao revés, pressupõe atitudes coesas, políticas integradas e esforços compartilhados no cenário internacional, de forma que escolhas racionais se efetivem em prol do chamado Estado Ecológico³⁰.

Nessa ordem de ideias, buscando tanto conciliar as diferentes capacidades nacionais para o enfrentamento da degradação ambiental quanto orientar uma reparação histórica³¹ pelos países desenvolvidos – cujo passado de intensificação do desenvolvimento industrial dissociado de cuidados ecológicos foi determinante para a crise ambiental –, surgiu no Direito Ambiental Internacional o “princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas”. Este foi consagrado na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como ECO-92, com a correspondente inclusão como um dos princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, especificamente o Princípio 7, que aduz:

Princípio 7: Os Estados devem cooperar, em espírito de parceria global, para conservar, proteger

³⁰ CÂMARA, A. S. V. M.; MATTEI, J. Dos antigos, aos modernos e contemporâneos: redefinindo o conceito de liberdade de acordo com o Estado Ecológico. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, 2022.

³¹ FERREIRA, A. F.; SOUZA, D. da S.; CORREA, O. N. A mitigação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, no direito ambiental internacional. **Brazilian Journal of Development**, apr. 2022.

e restaurar a saúde e a integridade do ecossistema terrestre. Considerando as diferentes contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do desenvolvimento sustentável, considerando as pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e as tecnologias e recursos financeiros que controlam (Tradução nossa)³².

A partir da redação normativa supracitada, percebe-se que o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas representa o reconhecimento de que, diante de diversos níveis e tipos de contribuição para a degradação ambiental, deve haver uma relação direta de proporcionalidade entre a expressividade do impacto ecológico gerado, a magnitude de recursos para conter a degradação ecológica e o nível de responsabilidade direcionado à conservação, à proteção e à reparação ambiental. Nesse raciocínio, o citado princípio norteia o estabelecimento de maiores responsabilidades aos países ditos desenvolvidos, que tanto poluíram de modo mais expressivo quanto possuem significativa capacidade financeira, técnica e operacional de liderar medidas de resiliência climática.

Sobre essa matéria, destaca-se o pensamento de André Soares de Oliveira³³, que considera esse tratamento diferenciado um meio de fomentar a igualdade material entre os países, ao abranger tanto uma justiça corretiva quanto distributiva. A primeira está no que concerne à correção da injustiça histórica, ao passo que a segunda considera a necessidade de minimização das desigualdades atuais.

No entanto, há quem afirme que, na prática, o indigitado princípio ocasionou um “efeito liberatório”³⁴, ou seja, trouxe permissividade aos países assinalados como nações em desenvolvimento, à proporção que lhes foram impostos limites menos rígidos para as emissões de gases associados ao efeito estufa. Nesse sentido, os autores dessa crítica indicam

³² UNITED NATIONS. **Report of The United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development**, 3-14 jun. 1992.

³³ OLIVEIRA, A. S. O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no Direito Internacional Ambiental: perspectivas a partir do Acordo de Paris. **Novos Estudos Jurídicos**, 2020.

³⁴ FERREIRA, A. F.; SOUZA, D. da S.; CORREA, O. N. A mitigação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, no direito ambiental internacional. **Brazilian Journal of Development**, apr. 2022.

que o princípio em exame gerou uma inversão de valores, legitimando a maior emissão de poluentes por alguns países e, portanto, ampliando o desequilíbrio ambiental.

Diante desse raciocínio, importa considerar que a crítica realizada não invalida ou minimiza a importância do aludido princípio, haja vista que ambos estão em planos distintos do conhecimento: o plano fático (também chamado ôntico) revela como as situações são, ao passo que o plano teórico (também chamado deôntico) indica como deveriam ser. Por conseguinte, uma distorção no âmbito fático não contamina o plano teórico³⁵, que, por meio de suas bases axiológicas, permanece idôneo a nortear comportamentos éticos, moldar estruturas no meio social e estabelecer objetivos essenciais a serem alcançados.

Desse modo, a crítica apresentada não macula de nenhum modo o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, que continua a expressar a necessária justiça climática a ser alcançada globalmente, sem validar quaisquer malferimentos que venham a ser praticados sob a escusa ardilosa de que dele decorrem. Logo, entende-se que o referido princípio consiste em expressão da justiça climática, na medida em que manifesta a compreensão de que as desigualdades estão presentes tanto nas intervenções ambientais perniciosas historicamente realizadas quanto na intensidade dos efeitos nocivos sofridos, o que precisa ser reparado mediante compromissos e ações distintos entre as nações.

No entanto, o regulamento que estabelece o CBAM não apresenta espaço para a efetivação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, na medida em que o suprime tanto de seu texto regulamentador quanto da sua sistemática de aplicação na prática, em que todos os países parceiros da União Europeia se submetem à mesma

³⁵ “É preciso notar, porém, que elas tratam de distorções eventualmente havidas no plano dos fatos, também conhecido como plano ôntico, ou do ser, as quais não contrariam uma teoria que prescreve como a atividade científica deve ser conduzida. Comparando, poder-se-ia dizer que o fato de alguns médicos prescreverem remédios desnecessários, apenas em razão de serem remunerados para isso pelos respectivos laboratórios, não é por si só uma razão para que se defenda que a Medicina tem por objetivo enriquecer os laboratórios, sendo essa a razão de ser da atividade dos médicos. Fazendo uso de outro exemplo, agora no âmbito jurídico, sabe-se que o processo destina-se à correta aplicação do direito material eventualmente violado, objetivo teórico que não é modificado por se saber que, em algumas raras situações, ele é de fato utilizado para finalidades outras, talvez menos nobres, ligadas a interesses escusos de uma das partes ou do magistrado.” MACHADO SEGUNDO, H. de B. **O Direito e sua ciência: uma introdução à epistemologia jurídica**, 2021.

precificação de carbono, independentemente de seu contexto social, econômico, tecnológico, operacional e ambiental.

Ressalta-se que a garantia de custo equivalente de carbono entre produtos importados e produtos internos, prevista no regulamento, trata-se tão somente de uma medida que indica ausência de caráter protecionista europeu, ao supostamente conceder tratamento igualitário entre o mercado interno e o de todos os países com que comercialize. No entanto, nessa suposta igualdade reside a desigualdade e, portanto, a injustiça climática, haja vista as capacidades díspares de adaptação às mudanças climáticas das mais diversas nações, que não deveriam ser submetidas aos mesmos ônus se estão inseridas em contextos desiguais, cujas vulnerabilidades já são desafiadoras e, certamente, serão agravadas ao terem de suportar custos desarrazoados, desproporcionais e, portanto, incompatíveis com suas capacidades socioeconômicas.

Nesse panorama, sequer se pode presumir que esse comportamento da União Europeia decorreria de observância às normas da Organização Mundial do Comércio – OMC, haja vista que a própria instituição que regulamenta o comércio internacional reconhece o princípio do tratamento especial e diferenciado³⁶ para países em desenvolvimento e menos desenvolvidos.

Portanto, não há justificativa coerente para que a União Europeia, por meio do CBAM, deixe de efetivar uma política climática inclusiva, que expresse a verdadeira justiça climática, senão seu intuito arrecadatário³⁷. Tal finalidade é de fácil ilação diante da ausência de qualquer vinculação ambiental da receita arrecadada, conjugado com seu desiderato egocêntrico direcionado à melhoria em seus indicadores climáticos – inclusive a tão aclamada neutralidade climática até 2050 –, mesmo que essa trajetória agrave ainda mais as vulnerabilidades já tão severas de muitas nações.

Ressalta-se que, no regulamento que instituiu o CBAM não há previsão de quaisquer elementos de apoio ou equalização entre os países, limitando-se, em seu item 14, a afirmar que “o CBAM deverá apoiar eficazmente a

³⁶ WORLD TRADE ORGANIZATION. **Special and differential treatment**, c.2025.

³⁷ Em sua estimativa mais recente, a União Europeia espera que o CBAM gere €1,4 bilhões anualmente, em média. EUROPEAN COMMISSION. **The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe**, 16 jul. 2025.

redução das emissões de gases com efeito de estufa nos países terceiros”³⁸. No entanto, trata-se de uma previsão genérica, que não elucida detalhes de como seria efetivado esse apoio. Por exemplo, quais seriam os critérios adotados para a escolha dos países beneficiados? Com que periodicidade tal apoio seria fornecido? Haveria prazo máximo? Quais seriam os segmentos prioritários? Seria exigida alguma contrapartida? A ausência de respostas demonstra a fragilidade desse item, que parece mais um texto sem efetividade prática do que uma ação a ser implementada.

Todo o exposto demonstra que a sistemática em que se insere o CBAM é pautada tão somente pela máxima das responsabilidades comuns, sem, contudo, demonstrar o zelo necessário com a diferenciação em face das múltiplas e dissonantes realidades sociais, econômicas, tecnológicas, ambientais e operacionais. Tal dissonância é corroborada pela ausência de vinculação ecológica das receitas geradas por meio do CBAM, esvaziando o seu compromisso de fomentar a transição energética nos demais países, sobretudo os mais frágeis economicamente.

Em vez de concretizar a justiça climática onerando os países conforme suas capacidades de adaptação em relação às mudanças climáticas e apoiando o fomento à resiliência climática dos países mais vulneráveis, o CBAM apresenta o potencial de ampliar as vulnerabilidades existentes ao desconsiderá-las em sua incidência.

Portanto, à luz do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, o CBAM configura-se como uma iniciativa que não o concretiza, na medida em que se distancia do caráter inclusivo que poderia apresentar e, por consectário, consubstancia um mecanismo de agravamento da injustiça climática que assola o contexto global.

4. ÍNDICES DE EXPOSIÇÃO COMERCIAL E ECONÔMICA AO CBAM

A utilização de instrumentos financeiros e econômicos com objetivos ecológicos pode configurar uma prática estratégica para a promoção da

³⁸ UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço. **Jornal Oficial da União Europeia**, 16 mai. 2023.

sustentabilidade ambiental. Tal medida, inclusive, encontra amparo no Acordo de Paris³⁹, cujo artigo 2º, item 1, alínea “c”, propõe a coerência dos fluxos financeiros em relação a uma trajetória direcionada a um desenvolvimento compatível com baixas emissões de gases associados ao efeito estufa.

Nessa ordem de ideias, o CBAM foi concebido, pela União Europeia, como um pilar essencial à sua prioridade no combate às mudanças climáticas, sobretudo diante do contexto em que a própria União Europeia está entre os maiores emissores mundiais de gases associados ao efeito estufa, ocupando o quarto lugar em 2023⁴⁰.

Ressalta-se que o caráter ecológico do CBAM está associado a severas implicações comerciais, gerando impactos diferenciados conforme a realidade socioeconômica dos países afetados. Nesse sentido, a compreensão acerca das repercussões do CBAM sobre os parceiros comerciais da União Europeia demanda uma investigação ampla e cuidadosa, considerando variáveis específicas que estão além da conhecida métrica quantitativa de exportações ao bloco, que, embora relevante, não expressa a capacidade real do país quanto a suportar o ônus que o CBAM impõe.

Nesse sentido, o Banco Mundial⁴¹ realizou um estudo estatístico, propondo, entre outros indicadores, o chamado Índice de Exposição Econômica ao CBAM, o qual representa o total de pagamentos excedentes de carbono a título do CBAM, por setor, em relação ao PIB do país. Desse modo, esse índice permite a identificação do impacto do CBAM em relação a todos os bens e serviços produzidos em determinado país, possibilitando a compreensão sobre a dimensão que esse custo adicional de carbono realmente representa, considerando-se a realidade socioeconômica local. Outro indicador proposto pelo Banco Mundial consiste no Índice de Exposição Comercial ao CBAM, o qual indica o nível de custo excedente de carbono de um país em relação aos produtores da União Europeia no que concerne ao mesmo produto, permitindo aferir a repercussão

³⁹ UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015**, 29 jan. 2016.

⁴⁰ PARLAMENTO EUROPEU. **As medidas da UE contra as alterações climáticas**, 28 jan. 2025.

⁴¹ WORLD BANK GROUP. **Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Exposure Indices Methodological Note**, jun. 2025.

desse custo sob a perspectiva de competitividade internacional por setor especificamente afetado.

Esses indicadores, ao permitirem a compreensão dos potenciais influxos do CBAM a partir da perspectiva local, com dados que contemplam a conjuntura socioeconômica individualizada dos países analisados, foram os escolhidos como parâmetro para a presente pesquisa, haja vista que viabilizam aferir se o CBAM realmente é inclusivo, a partir da premissa fundamental referente à justiça climática. Ressalta-se que ambos os índices de exposição ao CBAM são tão relevantes que “ajudam a identificar os países que se beneficiariam de ações nacionais ou de assistência internacional para reduzir o teor de carbono não precificado dos seus produtos industriais e melhorar a competitividade nos mercados da UE”⁴² (tradução nossa).

Os indicadores aludidos apontam que Moçambique apresenta os maiores índices de exposição ao CBAM, logo, trata-se do país mais vulnerável a esse mecanismo europeu tanto no âmbito econômico quanto no setor comercial. Considerando-se o Índice de Exposição Econômica ao CBAM, percebe-se que os pagamentos adicionais de carbono correspondem a 0,6% do PIB de Moçambique⁴³, ao passo que a análise do Índice de Exposição Comercial ao CBAM revela que 97% das suas exportações mundiais de alumínio (produto abrangido pelo CBAM) são destinadas à União Europeia⁴⁴. Essas estatísticas indicam que Moçambique possivelmente terá dificuldades em manter-se no mercado europeu, dada a significativa perda de competitividade que o custo do CBAM lhe impõe⁴⁵, o que certamente trará consequências significativas à sua economia, na medida em que os principais produtos de exportação de Moçambique são oriundos da indústria extrativa – e, entre eles, o alumínio se destaca ao representar 13,5% do total das exportações do país em 2024, conforme mais recente relatório emitido pelo Instituto Nacional de Estatísticas de Moçambique⁴⁶. No entanto, analisando-se a situação do país no que se refere ao nível de

⁴² MALISZEWSKA, M.; CHEPELIEV, M.; FISCHER, C.; JUNG, E. How developing countries can measure exposure to the EU's carbon border adjustment mechanism. **World Bank Blogs**, 2 jul. 2025.

⁴³ WORLD BANK GROUP. **Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Exposure Indices Methodological Note**, jun. 2025, p. 15.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 9.

⁴⁵ MALISZEWSKA, CHEPELIEV, FISCHER, JUNG, *op. cit.*, 2025.

⁴⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE. **Estatísticas do Comércio Externo de Bens – Moçambique**, 2024, p. 21.

poluição gerada, percebe-se que Moçambique é responsável tão somente por 0,06% da poluição global⁴⁷.

Diante disso, observa-se que o país mais exposto, comercial e economicamente, ao CBAM, paradoxalmente, apresenta baixo índice de poluição global. Situação totalmente diversa da conjuntura apresentada pela China, que, embora seja o maior emissor de carbono do mundo⁴⁸, bem como ocupe a posição de maior fornecedor de mercadorias para a União Europeia em 2024, com participação de 20,1% das importações do bloco⁴⁹, nem sequer é mencionada no estudo realizado pelo Banco Mundial no que se refere aos citados Índices de Exposição Comercial e Econômica ao CBAM.

Nesse raciocínio, configura-se situação de grave injustiça climática, em que o CBAM atua de modo desproporcional, na medida em que impacta com maior severidade quem menos polui. Inclusive, a título de exemplo que corrobora essa constatação, cita-se o Brasil, que, embora seja o sexto país na lista dos maiores emissores do mundo⁵⁰, será submetido a efeitos restritos do CBAM nos âmbitos econômico e comercial, conforme estudo conduzido pelo International Institute for Sustainable Development⁵¹, segundo o qual as exportações brasileiras de produtos abrangidos pelo CBAM representam 5,8% do total, das quais 10% são direcionadas à União Europeia.

Desse modo, percebe-se que, ao não atingir severamente os países mais poluidores, o modelo do CBAM se afasta do seu propósito ecológico primordial, demonstrando que a arbitrariedade da União Europeia, ao impor a precificação do carbono como única alternativa aceitável no combate às mudanças climáticas, consiste, realmente, em estratégia falha. Além dessa arbitrariedade, o CBAM equipara o mesmo custo de carbono a todos os países que comercializem com o bloco, sem realizar quaisquer distinções entre aqueles que são mais vulneráveis, como Moçambique, que

⁴⁷ EUROPEAN COMMISSION. **GHG emissions of all world countries**, 2025.

⁴⁸ PARLAMENTO EUROPEU. Emissões de gases com efeito de estufa por país e setor (Infografia), 2 dez. 2024. SHAH, S. The World's Biggest Polluter, China, Is Ramping Up Renewables. **Time**, 7 mar. 2025.

⁴⁹ EUROSTAT. **International trade in goods**, mar. 2025.

⁵⁰ CASEMIRO, P. Por que o Brasil aparece entre os maiores emissores do planeta? Veja o ranking. **G1**, 10 set. 2025.

⁵¹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Global Dialogue on Border Carbon Adjustments: The case of Brazil**, jul. 2024.

necessitaria de apoio da União Europeia para alcançar efetivamente uma transição energética justa⁵².

Nesse sentido, os termos referentes à sustentabilidade, à equidade e à inclusão consistem em retórica europeia esvaziada de significado, uma vez que, além de o CBAM não contribuir para a resiliência climática dos países mais vulneráveis, ainda possui significativo potencial de recrudescer suas fragilidades socioeconômicas, já tão intensificadas pela crise climática global.

Em sequência, faz-se essencial destacar o adverso contexto social em que se insere Moçambique, com situação classificada como grave no Índice Global da Fome de 2025, em que ocupa a posição 103^a entre 123 países com dados suficientes para serem avaliados⁵³, além de apresentar 82% da população em situação abaixo do limiar da pobreza⁵⁴. De modo comparativo, ressalta-se que a China (reitera-se: a maior emissora global de carbono) apresenta nível de fome classificado como baixo no Índice Global da Fome de 2025⁵⁵, razão pela qual nem sequer recebe uma classificação individual, sendo inserida na classificação coletiva entre os 25 países com níveis baixos de fome.

A comparação realizada possui o condão de demonstrar as disparidades socioeconômicas entre o país mais poluidor do mundo (China) e um dos menos poluidores (Moçambique), demonstrando que a injustiça climática reside no fato de que este é o mais exposto ao CBAM econômica e comercialmente, ao passo que a exposição daquele é comparativamente tão pouco expressiva que nem sequer é mencionada no estudo realizado pelo Banco Central no que se refere aos dois indicadores aludidos.

Por óbvio, o panorama de colonialismo português a que foi submetido Moçambique ao longo de sua história, com recente independência em 1975⁵⁶, está associado ao contexto atual desafiador que o país enfrenta,

⁵² CORNAGO, E.; BERG, A. **Learning from CBAM's transitional phase**: early impacts on trade and climate efforts, 3 dez. 2024.

⁵³ GLOBAL HUNGER INDEX. **Mozambique**, 2026.

⁵⁴ WORLD BANK GROUP. **Macro Poverty Outlook**: Country-by-country Analysis and Projections for the Developing World, abril 2026, p. 268.

⁵⁵ GLOBAL HUNGER INDEX. **China**, 2026.

⁵⁶ CABAÇO, J. L. de O. **Moçambique**: Identidades, Colonialismo e Libertação, 2007.

mas isso não pode ser um fator que exima qualquer política climática internacional de seu dever de justiça e inclusão climáticas, haja vista que a poluição não conhece fronteiras, assim como o meio ambiente consiste em um sistema integrado, dinâmico e cíclico.

Ressalta-se que a resiliência climática não se desenvolve isoladamente, ao revés, a solução deve ser compartilhada coletivamente, a fim de serem amenizados os danos coletivos de comportamentos perniciosos ao meio ambiente intensificados pelas grandes potências econômicas globais, que muito se beneficiam dos bônus financeiros da degradação ecológica, mas tão somente tornam coletivos os ônus de suas políticas, como os citados indicadores revelam.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vive-se um contexto climático em que os ônus da degradação são suportados de maneira desigual, atingindo de modo mais severo os povos mais vulneráveis, que estão mais suscetíveis aos riscos de danos provenientes de desastres ambientais, embora sejam aqueles que menos poluem no cenário global; ao passo que os bônus são intensificados àqueles países mais abastados, que são os responsáveis pelos maiores índices de poluição, especificamente quatro quintos das emissões globais de gases associados ao efeito estufa, conforme estatística já citada do Banco Mundial.

Nesse cenário, é de fácil ilação que se configura grave situação de injustiça climática no âmbito internacional, cuja atuação do CBAM não apresenta tendência de superação ou, pelo menos, de minimização dessa desigualdade. Ao revés, o CBAM possui o potencial de agravá-la, ao desconsiderar o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, assim como ao ampliar, de modo desproporcional, os impactos socioeconômicos aos países mais fragilizados, conforme assinalam os Índices de Exposição Comercial e Econômica ao CBAM, desenvolvidos pelo Banco Mundial.

Os referidos índices indicam que Moçambique, um dos países que menos contribui para a crise climática, é o país mais exposto ao CBAM nos âmbitos econômico e comercial, ao passo que a China nem é mencionada por esses indicadores de exposição ao CBAM, embora seja o maior emissor de carbono do mundo. Logo, percebe-se a injustiça climática e a falta de

efetividade do CBAM, que não consegue impactar de modo significativo o país mais poluidor do mundo, mas possui potencial de ocasionar severos impactos financeiros a um dos países mais vulneráveis.

Nesse raciocínio, conquanto tenha sido idealizado sob a retórica de conter a fuga ou vazamento de carbono, propondo a equivalência de preços de carbono entre o mercado doméstico e o externo à União Europeia, essa pretensa correspondência transfigura-se em elemento de injustiça climática, na medida em que afeta, de modo desarrazoado, as exportações de países em situação de extremas vulnerabilidades socioeconômicas e ambientais, aprofundando-as; em vez de conter o nível das emissões dos países mais poluidores do mundo.

Nesse sentido, além da problemática e arbitrária imposição unilateral do CBAM pela União Europeia, o mecanismo equipara o mesmo custo de carbono a todos os países que comercializem com o bloco, sem fornecer efetivo apoio para a transição energética dos países mais vulneráveis, dada a ausência de vinculação ambiental das receitas arrecadadas a título de CBAM; e sem realizar quaisquer distinções entre aqueles que são mais vulneráveis e, por consectário, não possuem as mesmas capacidades financeiras, econômicas, técnicas e operacionais de adaptar seus meios de produção à nova realidade que lhes é imposta. Desse modo, percebe-se que a União Europeia malfere o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, compelindo seus parceiros comerciais tão somente às responsabilidades comuns, sem reconhecer a devida diferenciação que deve ser instituída conforme as diversas capacidades e os distintos níveis de impactos ambientais gerados pelos países.

Ao contrário de consolidar verdadeiro apoio aos países que vivem situações socioeconômicas e climáticas mais sensíveis, o que, inclusive, está preconizado no Regulamento que instituiu o CBAM, esse mecanismo possui a tendência de revelar, na prática, o mesmo egocentrismo que permeou a sua criação. Portanto, deixa de apresentar caráter inclusivo para ser instrumento de política climática direcionado, exclusivamente, à melhoria de indicadores ambientais europeus; ou, ainda, consubstancia verdadeiro instrumento de política arrecadatória, dado o seu condão de exclusivo incremento de recursos da própria União Europeia, sem a vinculação ambiental de sua receita. Logo, a justa transição verde compartilhada cede espaço à primazia histórica de benefícios protagonizados pelo eurocentrismo.

Diante do exposto, para que o CBAM pudesse ser considerado um verdadeiro instrumento climático inclusivo, seria necessária uma reestruturação do modelo estabelecido, de modo que seu ônus fosse mais significativo aos países mais poluidores, a fim de desestimular o comportamento prejudicial ao meio ambiente; paralelamente, as receitas obtidas deveriam ser vinculadas ao fomento à transição energética e à resiliência climática no âmbito dos países mais vulneráveis. Desse modo, a justiça climática poderia ser concretizada; a fuga de carbono, contida; e a neutralidade climática global, efetivamente, fomentada.

REFERÊNCIAS

ARCAYA, M.; GRIBKOFF, E. Climate Justice. **Climate Portal**, Massachusetts Institute of Technology, 14 mar. 2022. Disponível em: <https://climate.mit.edu/explainers/climate-justice>. Acesso em: 06 jun. 2025.

BAUMAN, Z. **Capitalismo parasitário e outros temas contemporâneos**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). **Ondas de calor: os impactos da 'emergência silenciosa'**. Brasília, 7 mar. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/noticias/2025/03/ondas-de-calor-os-impactos-da-2018emergencia-silenciosa2019>. Acesso em: 5 jun. 2025.

BROCHADO NETO, D. A. **Danos massivos ao meio ambiente: a construção do ecocídio no sistema internacional penal**. 2022. 333 f.: Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2022.

CABAÇO, J. L. de O. **Moçambique: Identidades, Colonialismo e Libertação**. 2007. Tese (Doutorado em Antropologia Social) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2007. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8134/tde-05122007-151059/publico/TESE_JOSE_LUIS_OLIVEIRA_CABACO.pdf. Acesso em: 7 maio 2026.

CÂMARA, A. S. V. M.; MATTEI, J. Dos antigos, aos modernos e contemporâneos: redefinindo o conceito de liberdade de acordo com o Estado Ecológico. **Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 42, n. 89, p. 1-24, 2022.

CASEMIRO, P. Por que o Brasil aparece entre os maiores emissores do planeta? Veja o ranking. **G1**, 10 set. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-30/noticia/2025/09/10/por-que-o-brasil-aparece-entre-os-maiores-emissores-do-planeta-veja-o-ranking.ghtml>. Acesso em: 7 maio 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao**

Comitê das Regiões. Pacto Ecológico Europeu. Bruxelas, 11 dez. 2019. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b828d165-1c22-11ea-8c1f-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF. Acesso em: 18 maio 2025.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social e ao Comitê das Regiões.** Um Orçamento da UE Dinâmico para as Prioridades do Futuro – Quadro Financeiro Plurianual 2028-2034. Bruxelas, 16 jul. 2025. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0570>. Acesso em: 5 maio 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. **Comunicação Conjunta ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das Regiões.** Visão da UE em matéria de clima e energia à escala mundial: garantir o papel competitivo da Europa nos mercados mundiais e acelerar a transição para energias limpas. Bruxelas, 16 out. 2025. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JYC0025>. Acesso em: 5 maio 2026.

CORNAGO, E.; BERG, A. **Learning from CBAM's transitional phase: early impacts on trade and climate efforts.** Centre for European Reform, 3 dez. 2024. Disponível em: https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_EC_AB_cbam_3.12.24.pdf. Acesso em: 21 mai. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Carbon leakage.** Climate Action, 2021. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets/free-allocation/carbon-leakage_en. Acesso em: 18 maio 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **Questions and Answers:** An adjusted package for the next generation of own resources. Bruxelas, 19 jun. 2023. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_23_3329. Acesso em: 5 maio 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **Report from The Commission to the European Parliament and The Council:** EU Climate Action Progress Report 2024. Bruxelas, 31 out. 2024. Disponível em: https://climate.ec.europa.eu/document/download/d0671350-37f2-4bc4-88e8-088d0508fb03_en. Acesso em: 15 jun. 2025.

EUROPEAN COMMISSION. **GHG emissions of all world countries.** 2025 Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2025. Disponível em: https://edgar.jrc.ec.europa.eu/report_2025. Acesso em: 7 maio 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **Questions and answers on the Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM).** Bruxelas, 16 dez. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/qanda_25_3089/QANDA_25_3089_EN.pdf. Acesso em: 05 maio 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **The 2028-2034 EU budget for a stronger Europe.** Bruxelas, 16 jul. 2025. Disponível em: <https://commission.europa.eu/strategy-and->

policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en. Acesso em: 6 maio 2026.

EUROPEAN COMMISSION. **EU position in world trade**. Bruxelas, c.2025. Disponível em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/eu-position-world-trade_en. Acesso em: 25 mai. 2025.

EUROSTAT. **International trade in goods**. Statistics Explained, Luxemburgo, mar. 2025. Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=International_trade_in_goods#United_States_largest_partner_for_exports.2C_China_for_imports. Acesso em: 21 mai. 2025.

FERREIRA, A. F.; SOUZA, D. da S.; CORREA, O. N. A mitigação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, no direito ambiental internacional. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 8, n. 4, p. 26225-26241, apr. 2022. Disponível em: <https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/46449/pdf>. Acesso em: 30 mai. 2025.

GLOBAL HUNGER INDEX. **China**. Concern Worldwide and Welthungerhilfe, 2026. Disponível em: https://www-globalhungerindex-org.translate.goog/china.html?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=pt&_x_tr_hl=pt&_x_tr_pto=sge. Acesso em: 07 maio 2026.

GLOBAL HUNGER INDEX. **Mozambique**. Concern Worldwide and Welthungerhilfe, 2026. Disponível em: <https://www.globalhungerindex.org/mozambique.html>. Acesso em: 7 maio 2026.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA DE MOÇAMBIQUE. **Estatísticas do Comércio Externo de Bens – Moçambique**. Moçambique, 2024. Disponível em: https://www.ine.gov.mz/web/guest/d/estatisticas-do-comercio-externo-de-bens-2024?p_l_back_url=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3Fp_l_back_url%3Dhttps%253A%252F%252Fwww.ine.gov.mz%252F%26q%3DCom%25C3%25A9rcio%2Bexterno%2Bde%2Bbens. Acesso em: 6 maio 2026.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT. **Global Dialogue on Border Carbon Adjustments: The case of Brazil**. IISD Report. Manitoba, jul. 2024. Disponível em: <https://www.iisd.org/system/files/2024-07/border-carbon-adjustments-brazil.pdf>. Acesso em: 7 maio 2026.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Emissões de CO₂ associadas a incêndios florestais aumentaram 60% no mundo entre 2001 e 2023**. Brasília, 23 out. 2024. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/cts/pt/central-de-conteudo/noticias/noticias/455-emissoes-de-co-associadas-a-incendios-florestais-aumentaram-60-no-mundo-entre-2001-e-2023>. Acesso em: 05 jun. 2025.

LEFF, E. **Saber Ambiental: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder**. Tradução: Lúcia Mathilde Endlich Orth. Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

MACHADO SEGUNDO, H. de B. **O Direito e sua ciência: uma introdução à epistemologia jurídica**. 2. ed. São Paulo: Foco, 2021.

MALISZEWSKA, M.; CHEPELIEV, M.; FISCHER, C.; JUNG, E. How developing countries can measure exposure to the EU's carbon border adjustment mechanism. **World Bank Blogs**, 2 jul. 2025. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/en/trade/how-developing-countries-can-measure-exposure-eus-carbon-border-adjustment-mechanism>. Acesso em: 6 maio 2026.

MONT'ALVERNE, T. C. F.; OLIVEIRA, S. C. O Pacto Verde Europeu na liderança pelo desenvolvimento sustentável: uma análise dos potenciais reflexos da tributação ambiental para a geração de energia solar no Brasil. *In*: CAVALCANTE, D. L.; FREITAS, J.; CALIENDO, P. (org.). **Reflexos da Tributação Ambiental no âmbito da Energia Solar**. 1. ed. Porto Alegre: Conceptual, 2021, p. 100-125.

NICOCELI, A. Veja os locais do mundo onde a população está mais vulnerável a inundações no fim do século. **G1**, 22 dez. 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2024/12/22/veja-os-locais-do-mundo-onde-a-populacao-esta-mais-vulneravel-a-inundacoes-ate-o-fim-do-seculo.ghtml>. Acesso em: 5 jun. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Quem precisa de justiça climática no Brasil?** São Paulo, 9 ago. 2022. Disponível em: https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/08/ESTUDO_Quem-precisa-de-justicca-climatica.pdf. Acesso em: 6 jun. 2025.

OLIVEIRA, A. S. O tratamento diferenciado dos países em desenvolvimento no Direito Internacional Ambiental: perspectivas a partir do Acordo de Paris. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 25, n. 1, p. 186-207, 2020. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/16404/9291>. Acesso em: 4 jun. 2025.

ONU. Organização das Nações Unidas. ONU considera estado do clima “uma crônica do caos”. **ONU NEWS**, 6 nov. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2022/11/1804942#:~:text=As%20Na%C3%A7%C3%B5es%20Unidas%20lan%C3%A7aram%20neste,1993%2C%20atingido%20um%20novo%20recorde>. Acesso em: 25 mar. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU. **Emissões de gases com efeito de estufa por país e setor (Infografia)**. Bruxelas, 2 dez. 2024. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20180301STO98928/emissoes-de-gases-com-efeito-de-estufa-por-pais-e-setor-infografia>. Acesso em: 28 mai. 2025.

PARLAMENTO EUROPEU. **As medidas da UE contra as alterações climáticas**. Bruxelas, 28 jan. 2025. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/topics/pt/article/20180703STO07129/medidas-da-ue-contra-as-alteracoes-climaticas>. Acesso em: 18 maio 2025.

PEIXOTO, R. Mega secas aumentam no mundo, e Brasil fica no top 10 das mais severas; veja mapa. **G1**, 24 mar. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2025/03/24/mega-secas-aumentam-no-mundo-e-brasil-fica-no-top-10-das-mais-severas-veja-mapa.ghtml>. Acesso em: 05 jun. 2025.

SHAH, S. The World's Biggest Polluter, China, Is Ramping Up Renewables. **Time**, 7 mar. 2025. Disponível em: <https://time.com/7265783/how-china-is-boosting-renewable-energy-goals/>. Acesso em: 21 mai. 2025.

UE ANUNCIA acordo de “imposto sobre o carbono” para importações industriais. **Exame**, São Paulo, 13 dez. 2022. Disponível em: <https://exame.com/esg/ue-anuncia-acordo-de-imposto-sobre-o-carbono-para-importacoes-industriais/>. Acesso em: 18 maio 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2021/1119 do Parlamento Europeu e do Conselho de 30 de junho de 2021, que cria o regime para alcançar a neutralidade climática e que altera os Regulamentos (CE) n° 401/2009 e (UE) 2018/1999. Lei europeia em matéria de clima. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, L 243, 9 jul. 2021. p. 1-17. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1119>. Acesso em: 18 maio 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2023/956 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de maio de 2023, que cria um mecanismo de ajustamento carbónico fronteiriço. **Jornal Oficial da União Europeia**, Bruxelas, L 130, 1, 16 mai. 2023. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0956&qid=1687559122189>. Acesso em: 18 maio 2025.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. **Climate change is a matter of justice – here's why**. New York, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/climate-change-matter-justice-heres-why>. Acesso em: 06 jun. 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015**. Decision 1/CP.21 Adoption of the Paris Agreement. Bonn, 29 jan. 2016. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>. Acesso em: 25 mai. 2025.

UNITED NATIONS. **Report of The United Nations Conference on Environment and Development: Rio Declaration on Environment and Development**. Rio de Janeiro, 3-14 jun. 1992. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.151_26_Vol.I_Declaration.pdf. Acesso em: 30 mai. 2025.

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP). Instituto de Energia e Ambiente (IEE). **Pegada de Carbono: impactos, desafios e caminhos para um futuro sustentável**. São Paulo, 6 dez. 2024. Disponível em: <https://www.iee.usp.br/noticia/pegada-de-carbono-impactos-desafios-e-caminhos-para-um-futuro-sustentavel/>. Acesso em: 28 mai. 2025.

UNIVERSITY OF CALIFORNIA. **What is Climate Justice?** Center for Climate Justice, c.2025. Disponível em: <https://centerclimatejustice.universityofcalifornia.edu/what-is-climate-justice/>. Acesso em: 06 jun. 2025.

WORLD BANK GROUP. **Report of the High-Level Commission on Carbon Pricing and Competitiveness.** Washington, 2019. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/715631581657071426/pdf/Report-of-the-High-Level-Commission-on-Carbon-Pricing-and-Competitiveness.pdf>. Acesso em: 18 maio 2025.

WORLD BANK GROUP. **Pathways Out of the Polycrisis.** Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024. Washington, 2024. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/poverty-prosperity-and-planet>. Acesso em: 06 jun. 2025.

WORLD BANK GROUP. **Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) Exposure Indices Methodological Note.** Washington, jun. 2025. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099062625130529813/pdf/P180609-04492401-4572-40c4-8b3e-13d5006fccc9.pdf>. Acesso em: 06 maio 2026.

WORLD BANK GROUP. **Macro Poverty Outlook: Country-by-country Analysis and Projections for the Developing World.** Washington, abril 2026. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/77351105a334213c64122e44c2efe523-0500072021/related/mpo-sm26.pdf>. Acesso em: 7 maio 2026.

WORLD TRADE ORGANIZATION. **Special and differential treatment.** Geneva, c.2025. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/status_e/sdt_e.htm. Acesso em: 4 jun. 2025.

ZHANG, Y.; ZHANG, C. **Thirty years with common but differentiated responsibility, why do we need it ever more today?** Blavatnik School of Government, University of Oxford, 4 maio 2022. Disponível em: <https://www.bsg.ox.ac.uk/blog/thirty-years-common-differentiated-responsibility-why-do-we-need-it-ever-more-today>. Acesso em: 4 jun. 2025.

A NATUREZA JURÍDICA DOS CRÉDITOS DE CARBONO NA LEI 15.042/2024

*THE LEGAL NATURE OF CARBON CREDITS
UNDER LAW 15.042/2024*

Lucas Ribeiro Cunha

(Mestrando em Direito - Universidade Federal do Pará. Assistente de Juiz do Tribunal de Justiça do Estado do Pará. Professor de Direito Constitucional e Direito Ambiental de Curso Preparatório para o Exame de Ordem da OAB)
lucas.ricunha@gmail.com

Lise Vieira da Costa Tupiassu Merlin

(Pós-doutora em Financiamento Climático - Columbia University/NY. Professora e pesquisadora da Universidade Federal do Pará/UFPA e do Centro Universitário do Estado do Pará/CESUPA. Procuradora Federal)
ltupiassu@gmail.com

RESUMO

As mudanças climáticas já são uma realidade que assola o globo terrestre. Diante disso, o Mercado de Carbono se revela como um instrumento que promete auxiliar no enfrentamento das alterações do clima, recentemente regulado no Brasil pela Lei n.º 15.042/2024. A legislação inovou ao tratar sobre a natureza jurídica dos créditos de carbono, que, até então, era indefinida. A pesquisa, de tipo descritiva e qualitativa, utiliza do método dedutivo e das técnicas bibliográfica e documental, para identificar como a referida norma estruturou a natureza jurídica dos créditos de carbono. Para isso, aborda-se a evolução do Direito Ambiental no Brasil e no mundo, as discussões entre Pigou e Coase, que sustentam o embasamento teórico do Mercado de Carbono, e a inserção deste no país, com a consequente definição da natureza jurídica dos créditos de carbono. O estudo conclui que a natureza jurídica dos créditos de carbono varia conforme a sua utilização, podendo ser considerado como valor mobiliário, ao ser inserido no mercado financeiro e de capitais, ou fruto civil, caso seja derivado dos créditos florestais de reflorestamento ou preservação. Todavia, a legislação é omissa sobre a natureza jurídica dos créditos provenientes de programas

de REDD+. Além disso, a classificação dos créditos florestais como frutos civis levanta dúvidas sobre a sua real eficácia na mitigação das mudanças climáticas, podendo criar uma falsa impressão de cancelamento total das emissões de gases do efeito estufa, quando, na realidade, ocorre apenas o deslocamento geográfico dessas emissões.

Palavras-chave: Créditos de carbono. Natureza jurídica. Lei n.º 15.042/2024. Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões. Externalidades ambientais.

ABSTRACT

Climate change is a pressing reality affecting the entire globe. In this context, the Carbon Market emerges as a mechanism that promises to assist in addressing climate alterations, recently regulated in Brazil by Law No. 15,042/2024. This legislation innovated the legal framework by defining the legal nature of carbon credits, which had previously remained undefined. Through descriptive and qualitative research using the deductive method and bibliographic and documentary techniques, this study identifies how the referred norm structured the legal nature of carbon credits. To this end, it addresses the evolution of environmental law in Brazil and worldwide, the theoretical discussions between Pigou and Coase that underpin the Carbon Market, and its incorporation into the Brazilian legal system, with the consequent definition of the legal nature of carbon credits. The study concludes that the legal nature of carbon credits may vary according to their use, as they may be considered securities when traded on the financial and capital markets, or civil fruits in the case of forestry credits from reforestation or preservation. However, the legislation remains silent regarding credits from REDD+ programs. Furthermore, classifying forestry credits as civil fruits raises doubts about their actual effectiveness in mitigating climate change, as it may create a false impression of total cancellation of greenhouse gas emissions, when in reality only a geographic displacement of such emissions occurs.

Keywords: Carbon credits. Legal nature. Law No. 15,042/2024. Brazilian Emissions Trading System. Environmental externalities.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E A SUA REPERCUSSÃO NO BRASIL. 2. O FUNDAMENTO DO MERCADO DE CARBONO: A DISCUSSÃO TEÓRICA ENTRE PIGOU E COASE. 3. O MERCADO E A NATUREZA JURÍDICA DOS CRÉDITOS DE CARBONO NA LEI N.º 15.042/2024. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 10/03/2026

Data de aceitação: 29/05/2026

INTRODUÇÃO

A emergência climática constitui, na contemporaneidade, uma das mais graves ameaças à estabilidade dos ecossistemas globais, configurando-se como preocupação transcontinental de primeira grandeza. Em janeiro de 2025, a cidade de Los Angeles, no estado americano da Califórnia, foi abalada por uma série de incêndios florestais simultâneos, considerados os mais destrutivos de sua história. Segundo a comunidade científica, o fenômeno, que provocou a devastação de inúmeras residências, deixou dezenas de feridos e causou a morte de ao menos 24 pessoas, foi potencializado pelas mudanças climáticas¹.

As atividades antrópicas constituem a principal causa das emissões de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera terrestre e, por conseguinte, do aquecimento global². Nessa perspectiva, as interferências humanas revelam-se nocivas e desafiadoras à manutenção do equilíbrio climático global³.

Conquanto os efeitos climáticos venham se intensificando nas últimas décadas, já em 1997 o Protocolo de Kyoto instituiu o Mercado de Carbono, mecanismo concebido com o propósito de mitigar as emissões

¹ BIERNATH, A. Incêndios florestais vão ficar cada vez mais intensos e prolongados, alerta cientista da ONU. **BBC News Brasil**, 17 jan. 2025.

² GODOY, S. G. M. de; SAES, M. S. M. Cap-and-trade e projetos de redução de emissões. **Ambiente e sociedade**, 2015.

³ CONEJERO, M. A.; FARINA, E. M. M. Q. Carbon Market: business incentives for sustainability. **The International Food and Agribusiness Management Review**, 2003.

de GEE, viabilizando que países com elevados índices de emissões possam compensá-las mediante investimentos em outras nações⁴. No Brasil, a Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024, foi a responsável pela regulação do Mercado de Carbono, instituindo o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases do Efeito Estufa (SBCE). A norma promoveu, igualmente, a definição da natureza jurídica dos créditos de carbono, constituindo inovação legislativa no ordenamento jurídico pátrio, matéria que, até então, carecia de disciplina normativa específica.

Nesse contexto, a adequada compreensão da natureza jurídica dos créditos de carbono, tal como delineada pela Lei n.º 15.042/2024, revela-se imprescindível para assegurar segurança jurídica e prevenir eventuais conflitos no âmbito do SBCE. Diante desse panorama, o presente estudo orienta-se pelo seguinte problema de pesquisa: de que forma a Lei n.º 15.042/2024 estruturou a natureza jurídica dos créditos de carbono?

A investigação, de natureza descritiva e abordagem qualitativa, vale-se do método dedutivo, uma vez que o raciocínio desenvolvido parte dos aspectos gerais da Lei n.º 15.042/2024 para identificar a estruturação particular da natureza jurídica dos créditos de carbono. Complementarmente, a fim de responder ao problema suscitado, o estudo recorre à análise bibliográfica, por intermédio de obras e artigos científicos, e à análise documental, atinente ao conjunto de normas jurídicas pertinentes.

O artigo está estruturado, além desta introdução, em três seções. A primeira seção examina a construção do Direito Ambiental no plano internacional e sua repercussão no Brasil. A segunda seção apresenta o debate teórico entre Pigou e Coase, cujas contribuições constituem o fundamento econômico do Mercado de Carbono. A terceira seção analisa a inserção desse mercado no ordenamento jurídico brasileiro e identifica a estruturação da natureza jurídica dos créditos de carbono conferida pela Lei n.º 15.042/2024. Por fim, as considerações finais sintetizam os resultados alcançados e oferecem resposta ao problema de pesquisa formulado.

⁴ SANTOS, W. F. R. *et al.* Conceitos e teorias sobre o mercado de carbono. **Revista Caderno Pedagógico**, 2024.

1. A CONSTRUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL E A SUA REPERCUSSÃO NO BRASIL

Em 1972, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, conhecida como Conferência de Estocolmo, na Suécia, as discussões acerca do meio ambiente ascenderam ao cenário internacional, impulsionadas pelos impactos ambientais decorrentes da Revolução Industrial e agravados ao longo do século XX⁵. Como resultado dos debates conduzidos ao longo da Conferência de Estocolmo, os países participantes, entre os quais o Brasil, firmaram a Declaração de Estocolmo, cujos 26 princípios de proteção ambiental consagraram finalidades de dimensão intergeracional⁶, perspectiva que seria aprofundada pelo Relatório Brundtland.

O documento *Nosso Futuro Comum*, conhecido como Relatório Brundtland, foi elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CMMAD), sob a presidência de Gro Harlem Brundtland, em 1987, e buscou conciliar duas perspectivas distintas: o crescimento econômico e a proteção ao meio ambiente⁷. Nesse contexto, consolidou-se o conceito de Desenvolvimento Sustentável, o qual pretendeu equilibrar a proteção dos recursos naturais à expansão da economia capitalista, subordinando a última ao atendimento das necessidades presentes sem comprometer os interesses futuros. Dessa forma, consagrou-se a lógica intergeracional, isto é, a preocupação com o bem-estar das gerações vindouras⁸.

A noção de Desenvolvimento Sustentável, consolidada pelo Relatório Brundtland, foi incorporada ao texto constitucional de 1988, o qual, em seu artigo 225, assegurou o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado a toda a população brasileira, impondo à coletividade o dever de preservação para as presentes e futuras gerações. Diante disso, após o fortalecimento do Direito Ambiental, as alterações climáticas passaram a

⁵ SACHS, I. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*, 2009.

⁶ MARIN, E. F. B.; MASCARENHAS, G. M. A. Direito ao meio ambiente e mudanças climáticas. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 2020.

⁷ COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). *Nosso Futuro Comum*, 1987.

⁸ SACHS, *op. cit.*, 2009.

ocupar posição central na agenda internacional, culminando na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco-92 ou Rio-92.

O ápice da Eco-92 ocorreu com a formulação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre o Clima⁹ (UNFCCC, em inglês), que retratou as mudanças climáticas como uma nova inquietação aos países-membros, tornando-se o principal tratado internacional sobre alterações do clima¹⁰, sendo a estabilização da concentração de gases do efeito estufa na atmosfera a meta principal¹¹. Os objetivos de redução de GEE, dispostos pela UNFCCC, influenciaram os países-membros da ONU a produzirem, em 1997, o Protocolo de Kyoto¹², que foi o primeiro tratado internacional obrigatório de redução de emissões de GEE, e, em 2015, o Acordo de Paris¹³, que renovou as obrigações de Kyoto, incluindo os países em desenvolvimento¹⁴.

Ainda no ano de 2015, os países signatários da ONU produziram um plano de ação global denominado Transformando Nosso Mundo: Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, estabelecendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com o propósito de associar políticas internacionais e nacionais a condutas sustentáveis favoráveis ao equilíbrio socioambiental e climático¹⁵.

A evolução dos debates sobre os perigos das mudanças do clima, no entanto, ainda padece de políticas públicas efetivas no Brasil. Exemplo emblemático dessa insuficiência é a catástrofe hídrica que assolou o estado do Rio Grande do Sul em 2024, quando diversos municípios foram submersos pelas águas

⁹ No Brasil, ratificada pelo Decreto n.º 2.652/1998.

¹⁰ PINTO, T. P. *et al.* **Financiamento climático**: realidades e desafios, 2023.

¹¹ CQNUMC, art. 2.

¹² No Brasil, ratificado pelo Decreto Legislativo n.º 144/2002.

¹³ No Brasil, ratificado pelo Decreto n.º 9.073/2017.

¹⁴ SOUZA, M. C. O.; CORAZZA, R. I. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, 2017.

¹⁵ ONU. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015.

do Rio Guaíba¹⁶. As atividades antrópicas, associadas à globalização e ao crescimento predatório do modelo capitalista figuram como principais vetores das alterações climáticas, notadamente em razão da disputa por recursos naturais diante de tendências populacionais de crescimento, com severos impactos sobre os serviços ecossistêmicos¹⁷.

A ratificação pelo Brasil da UNFCCC, do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris reforça o comprometimento do Estado brasileiro com a proteção climática, porquanto tais instrumentos versam sobre direitos fundamentais¹⁸, além de possuírem status de norma supralegal¹⁹. Entretanto, ainda que essa interpretação seja a adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF)²⁰, sustenta-se que tais tratados deveriam ser alçados ao status de emenda constitucional, conforme propugnam Sarlet e Fensterseifer²¹.

A formulação de mecanismos e políticas públicas constitui medida fundamental para a proteção socioambiental e o enfrentamento das mudanças climáticas. Diante disso, o Mercado de Carbono, inicialmente proposto no Protocolo de Kyoto, constitui ferramenta recentemente regulamentada pela Lei n.º 15.042/2024, à disposição do Estado brasileiro, com o escopo de promover a redução das emissões de GEE²². Todavia, por se tratar de inovação legislativa, as questões práticas do Mercado de Carbono – como organização, aplicabilidade e resultados – ainda são incipientes na realidade brasileira. Por essa razão, tanto o seu fundamento teórico quanto a sua natureza jurídica necessitam ser adequadamente delimitados.

¹⁶ POSSAMAI, R.; SERIGATI, E.; BASTOS, G. Tragédia climática no Rio Grande do Sul. **Agroanalysis**, jun. 2024.

¹⁷ ENRÍQUEZ, M. A. R. S. **Trajetórias do Desenvolvimento**, 2010.

¹⁸ GUTINIEKI, J. O. B.; MENDONÇA, R. de S.; JANINI, T. C. Tributação ambiental no Brasil. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, 2021.

¹⁹ A norma supralegal está abaixo da Constituição, porém acima das demais normas. Cf.: BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 466.343/SP**, 3 dez. 2008.

²⁰ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 708**, 4 jul. 2022, p. 23.

²¹ SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direitos Fundamentais e Deveres de Proteção Climática. **Revista de Direito Ambiental**, 2022.

²² DUARTE, B. B.; TUPIASSU, L.; CRUZ, S. N. O Mercado de Carbono na Política de Mitigação das Mudanças Climáticas. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, 2020.

2. O FUNDAMENTO DO MERCADO DE CARBONO: A DISCUSSÃO TEÓRICA ENTRE PIGOU E COASE

A literatura especializada evidencia²³ a relevância das contribuições de Arthur Cecil Pigou (1877-1959) e Ronald Harry Coase (1910-2013) para a construção dos debates que articulam a preservação ambiental com as dinâmicas do sistema capitalista. Ambos os economistas desenvolveram seus estudos com o propósito de oferecer respostas ao conflito inerente às dinâmicas de mercado e suas consequências negativas, que terminam por impactar terceiros alheios à atividade econômica geradora do dano.

As reflexões de ambos os autores se inserem no contexto do século XX, período marcado pelas Revoluções Industriais, pela consolidação do capitalismo tecnológico e pelos conflitos mundiais que motivaram a participação estatal na economia. Nesse cenário, Pigou e Coase procuravam compreender os possíveis efeitos provocados pelas atividades econômicas em crescimento – efeitos que, com o passar do tempo, passariam a ser conhecidos como externalidades.

As externalidades consistem nos efeitos decorrentes das ações de determinado agente econômico, seja pessoa física ou jurídica, que repercutem sobre o bem-estar de terceiros, sem que haja mecanismo de mercado apto a compensá-los, podendo gerar consequências positivas ou negativas²⁴. A externalidade positiva corresponde à ação particular não intencional que resulta em benefício a terceiro, sem que este tenha concorrido para a atividade que originou a vantagem. Trata-se de fenômeno desejável, porquanto seus efeitos são intrinsecamente benéficos²⁵. A externalidade

²³ Cf.: SALLES, A. O. T.; MATIAS, A. L. Uma análise da teoria das externalidades de Pigou e Coase e suas aplicações na abordagem teórica da Economia Ambiental. **Informe Econômico**, 2022. DUARTE, B. B.; TUPIASSU, L.; CRUZ, S. N. O Mercado de Carbono na Política de Mitigação das Mudanças Climáticas. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, 2020. REATO, T. T.; CABEDA, T. A relação entre o imposto de Pigou e o Teorema de Coase em uma análise econômica do processo civil brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, 2017. SOARES, D. de A. M.; SILVA, G. da; TORREZAN, R. G. A. Aplicação ambiental do teorema de Coase: o caso do mercado de créditos de carbono. **Revista Iniciativa Econômica**, 2015. GODOY, S. G. M. de; SAES, M. S. M. Cap-and-trade e projetos de redução de emissões: comparativo entre mercados de carbono, evolução e desenvolvimento. **Ambiente e sociedade**, 2015. CONEJERO, M. A.; FARINA, E. M. M. Q. Carbon Market: business incentives for sustainability. **The International Food and Agribusiness Management Review**, 2003.

²⁴ REATO, T. T.; CABEDA, T. A relação entre o imposto de Pigou e o Teorema de Coase. **Revista Eletrônica Direito e Política**, 2017.

²⁵ SOARES, SILVA, TORREZAN, *op. cit.*, 2015.

negativa, em sentido oposto, acarreta efeitos desfavoráveis e prejudiciais a terceiros que não participaram da relação econômica originária.

No que concerne às externalidades negativas, Pigou e Coase foram precursores na formulação de construções teóricas sobre a matéria, ainda que não tenham utilizado propriamente o termo “externalidade”, já que enquanto o primeiro apropriava-se de “obstáculos” ou “desajustamentos”, o segundo preferia “efeitos nocivos”, “dano causado” ou “o incômodo”²⁶. A distinção entre as duas modalidades de externalidade pode ser apreendida a partir do seguinte excerto de “The Economics of Welfare”:

Aqui, a essência da questão é que uma pessoa A, ao prestar um serviço pelo qual recebe pagamento de uma segunda pessoa B, presta incidentalmente também serviços ou desserviços a outras pessoas (não produtoras de serviços similares), de tal natureza que o pagamento não pode ser exigido dos beneficiados nem a compensação imposta em favor dos prejudicados (tradução nossa)²⁷.

Em análise ao trecho mencionado, Salles e Matias descrevem que, quando a ação de A for positiva para B, o produto marginal líquido social será maior que o produto líquido marginal privado²⁸. De outro modo, quando a ação de A for negativa para B, o produto marginal líquido social será menor do que o produto líquido marginal privado.

Diante disso, Pigou inicia sua reflexão pelos possíveis fatores econômicos que podem afetar o bem-estar social, filiando-se a uma noção indissociável de bem-estar econômico²⁹, tendo a intenção de instituir políticas públicas para garanti-lo em seu máximo patamar. Com essa premissa, Pigou identifica três instrumentos monetários capazes de impactar e elevar o bem-estar econômico: a eficiência econômica, a justiça distributiva e a estabilidade macroeconômica.

²⁶ SALLES, A. O. T.; MATIAS, A. L. Uma análise da teoria das externalidades de Pigou e Coase. **Informe Econômico**, 2022.

²⁷ “Here the essence of the matter is that one person A, in the course of rendering some service, for which payment is made, to a second person B, incidentally also renders services or disservices to other persons (not producers of like services), of such a sort that payment cannot be exacted from the benefited parties or compensation enforced on behalf of the injured parties.” PIGOU, A. C. **The economics of welfare**, 1920, p. 107.

²⁸ SALLES, MATIAS, *op. cit.*, 2022.

²⁹ *Ibidem*.

O Estado, portanto, ocupa posição central na abordagem pigouviana, figurando como agente responsável pela formulação de normas jurídicas indutoras de políticas públicas. A proposta preconiza o emprego do poder estatal de tributar, com natureza compensatória, caso a ação tenha provocado uma externalidade negativa, e o fornecimento de incentivos fiscais (subsídios), na hipótese de ter originado uma externalidade positiva³⁰.

Em contraposição à tese pigouviana, Coase propõe uma abordagem distinta para o enfrentamento do problema das externalidades negativas. Para o autor, é necessário compreender não somente os prejuízos provocados pelo agente causador do dano, mas também os prejuízos que recairiam sobre ele caso sua atividade fosse sustada³¹. A perspectiva coaseana propugna pela formalização de acordos privados entre os agentes envolvidos, sendo indispensável a prévia definição dos direitos de propriedade, uma vez que as tratativas possuem custos de transação³²:

Se os fatores de produção forem concebidos como direitos, torna-se mais fácil compreender que o direito de fazer algo que cause efeito prejudicial (como a produção de fumaça, ruído, odores etc.) é também um fator de produção. [...] O custo do exercício de um direito (de utilizar um fator de produção) é sempre a perda sofrida em outro lugar em consequência desse exercício. [...] Ao conceber e escolher entre arranjos sociais, devemos considerar o efeito total (tradução nossa)³³.

Coase defende que o Estado não deveria tributar as externalidades negativas, como propôs Pigou, tendo o papel de produzir normas jurídicas gerais para

³⁰ GODOY, S. G. M. de; SAES, M. S. M. Cap-and-trade e projetos de redução de emissões: comparativo entre mercados de carbono, evolução e desenvolvimento. **Ambiente e sociedade**, 2015.

³¹ SALLES, A. O. T.; MATIAS, A. L. Uma análise da teoria das externalidades de Pigou e Coase. **Informe Econômico**, 2022.

³² Coase utiliza o termo “custos de transação” para indicar o montante financeiro necessário à elaboração das negociações. Cf.: GODOY, S. G. M. de; SAES, M. S. M.; NUNES, R. The carbon market and economic factors that can affect emissions reduction success. *In*: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS, 18., 2014.

³³ “If factors of production are thought of as rights, it becomes easier to understand that the right to do something which has a harmful effect (such as the creation of smoke, noise, smells, etc.) is also a factor of production. [...] The cost of exercising a right (of using a factor of production) is always the loss which is suffered elsewhere in consequence of the exercise of that right [...]. In devising and choosing between social arrangements we should have regard for the total effect.” COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, 1960, p. 44.

definição adequada dos direitos de propriedade³⁴, os quais seriam objetos das negociações privadas. Destarte, Coase inaugura uma nova perspectiva para a compreensão da problemática das externalidades, extraindo dos direitos de propriedade e das negociações privadas os mecanismos que se contrapõem à concepção pigouviana de intervenção estatal via tributação, cabendo ao Estado tão somente delimitar os referidos direitos mediante normas gerais.

As proposições de Pigou e Coase exerceram influência significativa sobre o ordenamento jurídico brasileiro, ensejando a construção de diversos institutos jurídicos a partir de seus respectivos arcabouços teóricos. No Direito Ambiental, a lógica pigouviana fundamentou os princípios do poluidor-pagador³⁵ e do protetor-recebedor³⁶. A própria Política Nacional do Meio Ambiente prevê punições de caráter penal e administrativo³⁷, representando formato de compensação-punição que, embora ultrapasse, sofre influência das ideias de Pigou. De outro lado, a importância atribuída por Coase à formação de negociações privadas está incorporada no Direito Processual Civil nacional, por meio do estímulo à conciliação³⁸. Na seara trabalhista, a CLT também possibilitou a conciliação em qualquer etapa do processo³⁹. Até mesmo o Código de Processo Penal criou o Acordo de Não Persecução Penal⁴⁰. No Direito Ambiental, o Decreto n.º 6.514/2008 instituiu o Núcleo de Conciliação Ambiental⁴¹, extinto posteriormente pelo Decreto n.º 11.373/2023, não obstante certos autores entendam que a conciliação ambiental favoreceu a resolução de conflitos de modo eficaz e harmonioso⁴².

A legislação brasileira, contudo, ainda é incipiente em aproveitar os direitos de propriedade na perspectiva coaseana. O Código Civil institui um rol

³⁴ BARRETO, E. S. Marx contra a fantasia “coaseana”. **Marx e o Marxismo**, 2015.

³⁵ Art. 4º, VII, da Lei n.º 6.938/1981.

³⁶ Art. 6º, II, da Lei n.º 12.305/2010.

³⁷ Arts. 54, 72, VIII e IX, da Lei n.º 6.938/1981.

³⁸ Art. 3º, § 3º, do CPC/2015.

³⁹ Art. 764 da CLT.

⁴⁰ Art. 28-A do CPP.

⁴¹ Art. 98-A, § 1º, II, b, do Decreto n.º 6.514/2008.

⁴² Cf.: SARTORI, F. O protagonismo da extinta audiência de conciliação administrativa no Processo Administrativo Sancionador Ambiental Federal. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, dez. 2023.

de Direitos Reais⁴³, porém sem o condão de enfrentar as externalidades negativas. Foi a ratificação brasileira ao Protocolo de Kyoto e ao Acordo de Paris que incorporou ao ordenamento jurídico um mecanismo fundamentado no entendimento de Coase: o Mercado de Carbono⁴⁴, cuja regulação se concretizou pela Lei n.º 15.042/2024. A novidade legislativa instituiu o SBCE, expandindo o ordenamento jurídico nacional em direção a um instrumento alicerçado ao pensamento teórico de Coase.

Logo, tendo sido compreendida a teoria por trás do Mercado de Carbono, é imprescindível avaliar se a sua natureza jurídica, tal como definida na Lei n.º 15.042/2024, efetivamente atende ao propósito de enfrentar externalidades negativas.

3. O MERCADO E A NATUREZA JURÍDICA DOS CRÉDITOS DE CARBONO NA LEI N.º 15.042/2024

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre o Clima de 1992 estabeleceu, em seu artigo 7, a realização de uma conferência anual pelos países-membros da ONU, conhecida como Conferência das Partes⁴⁵. Seu objetivo era assegurar e promover a efetiva implementação da UNFCCC no direito interno dos Estados-Parte, além de constituir fórum permanente de deliberação e formulação de estratégias de contenção das mudanças climáticas.

Nesse cenário, em 1997, durante a 3ª Conferência das Partes (COP 3), os países formalizaram o Protocolo de Kyoto, primeiro tratado internacional obrigatório de redução de emissões de GEE, cuja observância foi restringida aos países desenvolvidos do Anexo I.

Para identificar os agentes químicos responsáveis pelo efeito estufa, o Protocolo adotou uma classificação de gases causadores do aquecimento global: dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄), óxido nitroso (N₂O), hidrofluorcarbonos (HFCs), perfluorcarbonos (PFCs) e hexafluoreto de enxofre (SF₆). Considerando que todos esses gases propiciam as alterações

⁴³ Os Direitos Reais são normas relativas às relações jurídicas sobre coisas suscetíveis de apropriação pelo homem.

⁴⁴ MACKENZIE, D. Making things the same. Accounting, **Organizations and Society**, 2009.

⁴⁵ CQNUMC, art. 7.

climáticas, torna-se imprescindível apontar o CO₂ como o principal gás do efeito estufa, tendo em vista o seu alto volume de utilização na sociedade moderna⁴⁶.

A elevada expressão do CO₂ nas atividades humanas moldou as estratégias do Protocolo de Kyoto, que estabeleceu mecanismos de flexibilização voltados à redução das emissões de GEE. Tais mecanismos foram elaborados com base no pensamento teórico de Coase, utilizando-se da valorização do mercado, através da formalização de acordos entre agentes privados, sobre a atuação estatal, resguardada a fixação adequada dos direitos de propriedade. Nesse sentido, os mecanismos foram classificados em três categorias: a Implementação Conjunta (IC), o Comércio de Emissões (CE) e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

A Implementação Conjunta, constante no artigo 6º do Protocolo de Kyoto, torna viável aos países do Anexo I a compensação de emissões de GEE a partir de projetos mútuos de transferência e aquisição de unidades de redução de emissões (URE)⁴⁷. O país que ultrapasse o limite⁴⁸ de emissão poderá adquirir URE do outro que se manteve dentro do estabelecido.

Já o Comércio de Emissões, previsto no artigo 17 do Protocolo, constitui, exclusivamente aos Estados do Anexo I, um mercado de licenças comercializáveis de quotas de emissões de GEE⁴⁹. Ambos os mecanismos, contudo, não se aplicam aos países em desenvolvimento.

O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, nos termos do artigo 12 do Protocolo de Kyoto, é o instrumento disponibilizado aos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil. O MDL viabiliza a criação de projetos com baixo teor de emissões em países em desenvolvimento, que recebem investimentos internacionais, enquanto os Estados investidores são beneficiados quando a redução efetiva de GEE for adicional à que ocorreria na ausência do projeto, à luz do princípio da adicionalidade⁵⁰. Na

⁴⁶ HOPPE, L. *et al.* Desenvolvimento sustentável e o Protocolo de Quioto. **Ensaio FEE**, 2011.

⁴⁷ GODOY, S. G. M. de; SAES, M. S. M. Cap-and-trade e projetos de redução de emissões: comparativo entre mercados de carbono, evolução e desenvolvimento. **Ambiente e sociedade**, 2015.

⁴⁸ O Protocolo de Kyoto estabeleceu o limite em seu art. 3º e Anexo B. Com o Acordo de Paris, os índices passaram a ser determinados pelas NDCs.

⁴⁹ GODOY, SAES, *op. cit.*, 2015.

⁵⁰ GONÇALVES-VECCHIONE, M. Financiando a Amazônia. *In*: MIOLA, Iagê Z. (org.). **Finanças verdes no Brasil**, 2022.

hipótese de resultado positivo, o Estado investidor poderá receber reduções certificadas de emissões (RCE), conhecidas como créditos de carbono⁵¹, tendo em vista que as emissões que ocorreriam no país em desenvolvimento foram evitadas pelo projeto, transferindo-se o direito de poluir ao país financiador⁵².

Para a execução de projetos de MDL, elabora-se o Documento de Concepção do Projeto (PDD), que será validado, aprovado, cadastrado e monitorado. Conejero e Farina expõem o procedimento adotado:

Os participantes do projeto deverão produzir um documento, geralmente acompanhado de uma consultoria técnica, a ser aprovado pela Autoridade Nacional⁵³ e validado pelo agente certificador (Entidade Operacional Designada – DOE). O Conselho Executivo do MDL registra o projeto como elegível para o MDL. Neste momento, o projeto inicia-se com o monitoramento das emissões de GEE pelos participantes do projeto (PP) e, posteriormente, verificação e certificação pelo agente certificador (EOD). Estando o projeto de acordo com os objetivos da Convenção do Clima, o Conselho Executivo do MDL emite as RCEs⁵⁴.

Nesse cenário, o MDL inaugura o Mercado de Carbono, no qual ocorre a compensação de emissões de GEE por meio de transações negociadas de direitos de poluir⁵⁵. No âmbito prático, o Mercado foi dividido em Mercado Regulado (*Kyoto-compliance*) e Mercado Voluntário (não *Kyoto-compliance*), sendo que os créditos negociados no primeiro visam atingir os objetivos de Kyoto, enquanto os do segundo se atrelam a metas particulares e voluntárias⁵⁶.

⁵¹ Uma unidade = 1 tCO₂ (Lei n.º 15.042/2024, art. 2º, VII).

⁵² SOARES, D. A. M.; SILVA, G. da; TORREZAN, R. G. A. Aplicação ambiental do teorema de Coase. **Revista Iniciativa Econômica**, 2015.

⁵³ No Brasil, a AND é o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (art. 10 do Decreto 11.550/2023).

⁵⁴ CONEJERO, M. A.; FARINA, E. M. M. Q. Carbon Market: business incentives for sustainability. **The International Food and Agribusiness Management Review**, 2003, p. 11.

⁵⁵ GODOY, S. G. M. de; SAES, M. S. M. Cap-and-trade e projetos de redução de emissões: comparativo entre mercados de carbono, evolução e desenvolvimento. **Ambiente e sociedade**, 2015.

⁵⁶ DUARTE, B. B.; TUPIASSU, L.; CRUZ, S. N. O Mercado de Carbono na Política de Mitigação das Mudanças Climáticas. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, 2020.

No Brasil, a Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024, passados mais de 25 anos da edição do Protocolo de Kyoto, instituiu o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). A norma trouxe parâmetros concretos para o Mercado Regulado, porém pouco atentou ao Mercado Voluntário, que recebeu tratamento restrito ao seu capítulo IV.

Todavia, o imperativo legal inovou no ordenamento jurídico brasileiro ao definir, efetivamente, a natureza jurídica dos créditos de carbono, que, até a sua promulgação, encontrava-se em uma zona de penumbra, dispondo, em seu art. 2º, VII:

Crédito de carbono: ativo transacionável, autônomo, com natureza jurídica de fruto civil no caso de créditos de carbono florestais de preservação ou de reflorestamento – exceto os oriundos de programas jurisdicionais, desde que respeitadas todas as limitações impostas a tais programas por esta Lei –, representativo de efetiva retenção, redução de emissões ou remoção [...] de 1 tCO₂e (uma tonelada de dióxido de carbono equivalente), obtido a partir de projetos ou programas de retenção, redução ou remoção de GEE, realizados por entidade pública ou privada, submetidos a metodologias nacionais ou internacionais [...], externos ao SBCE.

Outra definição também pode ser observada no art. 14 do mesmo diploma legal:

Os ativos integrantes do SBCE e os créditos de carbono, quando negociados no mercado financeiro e de capitais, são valores mobiliários sujeitos ao regime da Lei nº 6.385, de 7 de dezembro de 1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários).

A relevância da discussão sobre a natureza jurídica dos créditos de carbono transcende a mera identificação de efeitos e consequências no âmbito do ordenamento jurídico; ela reside também na necessidade de vincular o aspecto normativo ao viés teórico. Tendo em vista que o Mercado de Carbono se sustenta no pensamento de Coase, os direitos de propriedade devem ser muito bem delimitados, a fim de evitar a construção de novos conflitos e a elevação dos custos de transação. Desse modo, a precisa definição da natureza jurídica dos créditos de carbono constitui pressuposto indispensável para o estabelecimento das condições de aquisição de sua

titularidade, assegurando segurança jurídica às transações realizadas no Mercado de Carbono.

Ao analisar a Lei n.º 15.042/2024, verifica-se que a natureza jurídica dos créditos de carbono foi separada em dois dispositivos legais, de modo a serem considerados valores mobiliários, quando negociados no mercado financeiro e de capitais, ou fruto civil, na hipótese de créditos de carbono florestais provenientes da preservação ou reflorestamento. Porém, em relação aos créditos derivados de programas jurisdicionais⁵⁷, a legislação não trouxe uma definição clara sobre a sua natureza jurídica.

Em relação aos créditos provenientes de REDD+, é necessário ressaltar que os programas jurisdicionais buscam minorar o desmatamento e produzir absorção de carbono em áreas extensas, relativas à esfera de governo, com jurisdição federal, estadual e municipal. Os projetos decorrem da associação entre o Poder Público, investidores e as comunidades locais, sendo os benefícios produzidos repartidos de acordo com uma porcentagem pré-definida⁵⁸.

A Lei n.º 15.042/2024 não define a natureza jurídica dos créditos provenientes dos programas de REDD+, limitando-se a informar, em seu art. 2º, VII, a impossibilidade de reconhecê-los como fruto civil. Ao longo do restante do texto normativo, não se especifica qual seria a natureza jurídica, o que torna a norma omissa e obscura em relação a essa espécie de crédito de carbono.

A inércia legislativa é capaz de provocar insegurança no ordenamento jurídico brasileiro, tendo em vista que a ausência de previsão legal impacta a aplicabilidade e a produção de efeitos do instituto. Como os projetos de REDD+ entrelaçam o Poder Público, as instituições privadas e as comunidades locais, a falta de indicação clara da natureza jurídica fragiliza tanto as negociações quanto o momento posterior à concretização dos acordos, já que os atores não serão capazes de prever os eventuais efeitos jurídicos.

A título comparativo, experiências internacionais demonstram a importância de uma definição jurídica clara dos créditos de carbono para

⁵⁷ Os programas jurisdicionais de REDD+ estão previstos no art. 5º do Acordo de Paris.

⁵⁸ PARÁ (Estado). SEMAS. **Relatório do Sistema Jurisdicional de REDD+ do Pará**, 2024.

o funcionamento eficiente do mercado. No âmbito da União Europeia, o EU ETS (European Union Emissions Trading System), instituído em 2005 e atualmente o maior mercado regulado de carbono do mundo, define as licenças de emissão como instrumentos financeiros autônomos desde a revisão da Diretiva 2014/65/UE (MiFID II). Essa classificação sujeita os créditos à regulação da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA), conferindo-lhes natureza jurídica inequívoca e proporcionando segurança aos agentes negociadores. A experiência europeia evidencia que a clareza na definição jurídica é pressuposto indispensável para o bom funcionamento do mercado – lição que o legislador brasileiro deveria ter observado em relação aos créditos de REDD+.

Ademais, no âmbito do Acordo de Paris, os mecanismos de cooperação previstos no artigo 6º pressupõem a interoperabilidade entre diferentes sistemas de comércio de emissões, o que exige que os créditos de carbono possuam natureza jurídica bem definida em cada jurisdição. A omissão brasileira quanto aos créditos de REDD+ pode, portanto, comprometer não apenas a segurança jurídica interna, mas também a integração do SBCE aos mercados internacionais de carbono.

Nesse particular, cumpre ressaltar que a omissão legislativa ganha especial relevo quando se considera que os projetos de REDD+ envolvem diretamente comunidades tradicionais e povos indígenas, cuja vulnerabilidade socioeconômica exige proteção reforçada por parte do ordenamento jurídico. A indefinição da natureza jurídica dos créditos provenientes desses programas pode comprometer a repartição equitativa dos benefícios e dificultar o acesso dessas comunidades à tutela jurisdicional de seus direitos⁵⁹.

Ante essa omissão, restará ao Poder Judiciário, quando provocado, firmar teses jurisprudenciais para consolidar o entendimento acerca da natureza jurídica dos créditos de REDD+, o que evidencia a insuficiência da Lei n.º 15.042/2024 em delimitar, com a precisão necessária, os direitos de propriedade, tal como preconizado por Coase.

De modo contrário, a legislação contemplou, especificamente em seu art. 14, a natureza jurídica dos créditos comercializados no mercado

⁵⁹ Cf. Art. 134 da Constituição Federal.

financeiro e de capitais, caracterizando-os como valores mobiliários sujeitos à observância da Lei n.º 6.385/1976 (Lei da Comissão de Valores Mobiliários). No Brasil, o valor mobiliário, taxativamente previsto no rol do art. 2º da Lei n.º 6.385/1976, é considerado um ativo financeiro ou um contrato de investimento coletivo. No que concerne ao contrato, é necessário que cumpra quatro requisitos: envolver um investimento em dinheiro, estar vinculado a um empreendimento comum, gerar expectativa de lucro e ter esse lucro proveniente do esforço de terceiros⁶⁰.

A Lei n.º 15.042/2024, ao incluir o inciso X ao art. 2º da Lei n.º 6.385/1976⁶¹, consagrou a natureza jurídica dos créditos de carbono, quando negociados no mercado financeiro e de capitais, como valor mobiliário, utilizando-se de uma estrutura de mercado já existente. O aproveitamento do marco regulatório do mercado de capitais configura estratégia eficiente e juridicamente segura, particularmente para os agentes negociadores, posto que, sob a fiscalização da Comissão de Valores Mobiliários (CVM), estarão inseridos em uma configuração robusta, já testada e alinhada aos padrões internacionais⁶².

Destarte, a adoção da natureza jurídica de valores mobiliários demonstra correlação com o pensamento de Coase, dado que os direitos de propriedade são estritamente definidos e os custos de transação amplamente reduzidos pela fruição do sistema já operacional da Lei n.º 6.385/1976, garantindo segurança jurídica e descartando a necessidade de criação de nova entidade reguladora. Nessa toada, a natureza jurídica dos créditos de carbono florestais de preservação ou de reflorestamento, excluindo os de REDD+, caracterizada como fruto civil, além de delimitar os direitos de propriedade, também possibilita a redução dos custos de negociação, em razão de já se encontrar regulada pela Lei n.º 10.406/2002 (Código Civil).

Não obstante, a classificação como fruto civil demanda uma análise mais detida. Para Farias, Rosenvald e Netto, frutos são bens ou rendimentos que determinada coisa gera periodicamente, sem que a sua estrutura seja alterada, afetada ou perdida, o que os diferencia dos produtos, já que estes resultam

⁶⁰ TEIXEIRA, D. dos S. A natureza jurídica do crédito de carbono no Brasil. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, 2004.

⁶¹ Art. 2º, X, da Lei n.º 6.385/1976, incluído pela Lei n.º 15.042/2024.

⁶² TEIXEIRA, D. dos S. A natureza jurídica do crédito de carbono no Brasil. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, 2004.

no detrimento progressivo da coisa, sem possibilidade de renovação. Os autores classificam os frutos em: naturais (provenientes diretamente da coisa, em decorrência de sua força orgânica, como colheitas); industriais (cuja produção decorre da atuação do engenho humano, como a produção de uma fábrica); e civis (rendas periódicas provenientes da concessão do uso e gozo de uma coisa frutífera por outrem que não o proprietário, como juros e aluguéis)⁶³.

Sob essa ótica, a classificação do crédito de carbono florestal como fruto civil guarda consonância com o entendimento doutrinário, na medida em que constitui renda periódica originada da preservação ou do reflorestamento da cobertura florestal, propiciada por meio de projetos de redução de emissões patrocinados por terceiros, os quais, em contrapartida, receberão os frutos (créditos de carbono).

Cumprir observar, todavia, que os créditos de carbono não eliminam, em termos absolutos, a emissão dos GEE. Na realidade, as emissões persistem, sendo meramente deslocadas para outra localidade geográfica. O sequestro de carbono pela preservação ou reflorestamento da área florestal gera créditos que, adquiridos por empresas, possibilitam a compensação de emissões realizadas além do patamar máximo estabelecido ou a emissão adicional de GEE acima da limitação determinada.

Essa lógica justifica a noção de que o Mercado de Carbono, com base na ideia de direitos de propriedade de Coase, implementa negociações relativas aos direitos de poluir⁶⁴, de modo que, na prática, as emissões de GEE continuarão a ser realizadas, todavia em local diverso daquele em que foi formalizado o projeto de geração de créditos de carbono. Sob essa perspectiva, constata-se que as emissões de GEE, ainda na constância da geração e comercialização de créditos de carbono, continuam a acontecer, sendo conduta propícia à intensificação das mudanças climáticas, pois, mesmo que realocadas, serão conduzidas até a atmosfera da Terra, realçando a produção do efeito estufa.

A associação dos créditos de carbono provenientes de preservação ou reflorestamento ao fruto civil, portanto, parece não ter sido a melhor

⁶³ FARIAS, C. C. de; BRAGA NETTO, F.; ROSENVALD, N. **Manual de Direito Civil**, 2019, p. 1403.

⁶⁴ BARRETO, E. S. Marx contra a fantasia “coaseana”. **Marx e o Marxismo**, 2015.

escolha para a Lei n.º 15.042/2024, posto que a constituição dos créditos não mantém intocável a coisa. Ao contrário, a confecção dos projetos realoca os gases poluentes para outro destino, mantendo-se as emissões e, conseqüentemente, os danos e as mudanças climáticas, caracterizando-se, em verdade, como um produto.

Nesse cenário, o risco de *greenwashing* merece atenção especial. A classificação como fruto civil pode fomentar a percepção equivocada de que a aquisição de créditos de carbono, por si só, neutralizaria as emissões de GEE, quando, em verdade, ocorre apenas o deslocamento geográfico dessas emissões. Tal dinâmica pode incentivar organizações a projetarem uma imagem de responsabilidade ambiental sem adotar medidas efetivas de redução de suas próprias emissões⁶⁵.

Para este estudo, o clima e o meio ambiente são os elementos responsáveis pela geração dos frutos, uma vez que ambos devem ser preservados para viabilizar a constituição de créditos de carbono. O próprio Mercado de Carbono foi estabelecido com o propósito de proteger esses dois bens jurídicos⁶⁶. A classificação adotada pela Lei n.º 15.042/2024 pode gerar falsa impressão de que os créditos resultariam no cancelamento das emissões de GEE.

Na prática, essa ideia pode ocasionar efeito reverso, levando os investidores, amparados por discursos sustentáveis, socialmente aceitáveis, a adquiri-los em maior quantidade, o que pode acarretar o aumento da dificuldade em enfrentar as mudanças do clima. Nesse sentido, a problemática do *greenwashing* – prática pela qual agentes econômicos utilizam discursos ambientais para mascarar condutas lesivas ao meio ambiente – se torna particularmente relevante no contexto dos créditos de carbono. A classificação como fruto civil, ao sugerir que a coisa (meio ambiente) permanece intacta, pode funcionar como instrumento legitimador dessa prática, conferindo aparência jurídica de sustentabilidade a operações que, em essência, apenas deslocam as emissões de GEE sem efetivamente reduzi-las.

⁶⁵ Cf.: DUARTE, B. B.; TUPIASSU, L.; CRUZ, S. N. O Mercado de Carbono na Política de Mitigação das Mudanças Climáticas. *Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo*, 2020.

⁶⁶ SANTOS, W. F. R. *et al.* Conceitos e teorias sobre o mercado de carbono. *Revista Caderno Pedagógico*, 2024.

Portanto, a natureza jurídica dos créditos de carbono, consagrada pela Lei n.º 15.042/2024, estabeleceu três formatos. Enquanto os créditos provenientes de REDD+ se mantêm em uma zona de penumbra, deixando de se adequar à proposta de Coase, o oposto ocorre com os créditos inseridos no mercado financeiro e de capitais, qualificados como valores mobiliários, e os créditos de reflorestamento e preservação, considerados como fruto civil. No entanto, em relação a esta última categoria, há ressalvas, tendo em vista que a sua interpretação pode, paradoxalmente, contribuir para o aumento das mudanças climáticas, em virtude da formação de falsa ilusão sobre o cancelamento efetivo das emissões de GEE, de modo que seria mais adequado classificá-lo como produto.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A evolução do Direito Ambiental promoveu, a partir do conceito de Desenvolvimento Sustentável, a articulação entre a atividade produtiva capitalista e a conservação dos recursos naturais, diretriz consagrada no art. 225 da Constituição Federal. O meio ambiente ecologicamente equilibrado encontra-se indissociavelmente vinculado à manutenção das condições climáticas, seja para a presente ou para as futuras gerações, razão pela qual o Mercado de Carbono foi instituído pelo Protocolo de Kyoto e regulado no Brasil pela Lei n.º 15.042/2024.

Com fundamento na teoria de Coase, atribuindo-se valor aos direitos de propriedade e às negociações privadas para mitigar as externalidades negativas, a referida norma trouxe a natureza jurídica dos créditos de carbono, estruturando-os como valores mobiliários, ao serem negociados no mercado financeiro e de capitais, e como frutos civis, no caso dos créditos florestais de preservação e reflorestamento. Contudo, a ausência de definição sobre os créditos provenientes dos programas jurisdicionais de REDD+ evidencia uma lacuna legislativa, que pode gerar insegurança jurídica aos acordos particulares e aumentar os custos de transação.

Essa lacuna se torna especialmente preocupante quando se consideram as dimensões sociais dos projetos de REDD+. A indefinição da natureza jurídica dos créditos provenientes desses programas afeta diretamente comunidades tradicionais e povos indígenas, que participam como

atores centrais na preservação florestal, mas podem ficar desassistidos juridicamente na hipótese de conflitos relativos à repartição de benefícios, à titularidade dos créditos ou à responsabilidade por eventuais irregularidades nos projetos.

Nesse sentido, recomenda-se que o legislador, em futura regulamentação infralegal ou revisão legislativa, defina expressamente a natureza jurídica dos créditos de REDD+, considerando suas especificidades – notadamente o envolvimento de populações vulneráveis e entes públicos –, a fim de conferir segurança jurídica às negociações e garantir a proteção dos direitos fundamentais dessas comunidades.

Outrossim, a classificação dos créditos de carbono florestais de preservação e reflorestamento, na qualidade de frutos civis, levanta dúvidas sobre a sua eficácia para o enfrentamento às alterações do clima, uma vez que favorece uma percepção falseada de cancelamento total das emissões de GEE, as quais, em verdade, são deslocadas para outra localidade geográfica.

A constatação de que os créditos de carbono viabilizam a mera realocação geográfica das emissões, sem efetiva redução líquida de GEE, impõe uma reflexão crítica sobre os limites do instrumento como política de enfrentamento das mudanças climáticas. Ainda que o Mercado de Carbono represente avanço significativo na política ambiental brasileira, sua efetividade dependerá de mecanismos complementares de monitoramento, verificação e responsabilização que assegurem a adicionalidade real dos projetos, impedindo que a lógica de compensação se converta em instrumento de legitimação de práticas insustentáveis.

Portanto, embora a Lei n.º 15.042/2024 tenha consolidado um instrumento voltado à política ambiental, estruturando-se a natureza jurídica dos créditos de carbono, evidencia-se a necessidade de ajustes normativos, visando ampliar a segurança jurídica em prol da atenuação das mudanças climáticas, desafios que se apresentam como campo fértil para investigações futuras.

REFERÊNCIAS

BARRETO, E. S. Marx contra a fantasia “coaseana”: uma crítica ontológica ao fundamento teórico dos mercados de carbono. **Marx e o Marxismo**, v. 3, n. 5, p. 263-278, 2015.

BIERNATH, A. Incêndios florestais vão ficar cada vez mais intensos e prolongados, alerta cientista da ONU. **BBC News Brasil**, Londres, 17 jan. 2025. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c2egx388rp2o>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.689, de 03 de outubro de 1941**. Código de Processo Penal. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.452, de 01 de maio de 1943**. Consolidação das Leis do Trabalho. Rio de Janeiro, 1943. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.385, de 07 de dezembro de 1976**. Dispõe sobre o mercado de valores mobiliários e cria a Comissão de Valores Mobiliários. Brasília, 1976. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6385compilada.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília, 1981. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 2.652, de 1º de julho de 1998**. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília, 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto Legislativo n.º 144, de 2002**. Aprova o texto do Protocolo de Quioto à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília, 2002. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2002/decretolegislativo-144-20-junho-2002-458772-protocolo-1-pl.html>. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Brasília, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008**. Dispõe sobre as infrações e sanções administrativas ao meio ambiente. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6514.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 12.305, de 02 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 25 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Brasília, 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 9.073, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm. Acesso em: 24 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.373, de 01 de janeiro de 2023**. Altera o Decreto n.º 6.514, de 22 de julho de 2008. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11373.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Decreto n.º 11.550, de 05 de junho de 2023**. Dispõe sobre o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima. Brasília, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11550.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 15.042, de 11 de dezembro de 2024**. Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). Brasília, 2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15042.htm. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 466.343-1**. Relator: Ministro Cezar Peluso. São Paulo, 3 dez. 2008. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2336306>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 708**. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 4 jul. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5976523>.

COASE, R. H. The problem of social cost. **Journal of Law and Economics**, v. 3, p. 1-44, 1960.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). **Nosso Futuro Comum**. 1987.

CONEJERO, M. A.; FARINA, E. M. M. Q. Carbon Market: business incentives for sustainability. **The International Food and Agribusiness Management Review**, v. 5, n. 5, p. 02-17, 2003.

DUARTE, B. B.; TUPIASSU, L.; CRUZ, S. N. O Mercado de Carbono na Política de Mitigação das Mudanças Climáticas. **Revista de Direito Ambiental e Socioambientalismo**, v. 6, n. 2, p. 93-108, 2020.

ENRÍQUEZ, M. A. R. da S. **Trajetórias do desenvolvimento: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade**. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FARIAS, C. C. de; BRAGA NETTO, F.; ROSENVALD, N. **Manual de Direito Civil – Volume Único**. Salvador: Juspodivm, 2019.

GODOY, S. G. M. de; SAES, M. S. M.; NUNES, R. The carbon market and economic factors that can affect emissions reduction success. *In: ANNUAL CONFERENCE OF THE INTERNATIONAL SOCIETY FOR NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS*, 18., 2014, North Carolina. **Anais...** North Carolina: ISNIE, 2014.

GODOY, S. G. M. de; SAES, M. S. M. Cap-and-trade e projetos de redução de emissões: comparativo entre mercados de carbono, evolução e desenvolvimento. **Ambiente e sociedade**, São Paulo, v. XVIII, n. 1, p. 141-160, 2015.

GONÇALVES-VECCHIONE, M. Financiando a Amazônia: do piloto de proteção nos anos 90 à bioeconomia descarbonizada do terceiro milênio. *In: MIOLA, Iagê Z. (org.). Finanças verdes no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022.

GUTINIEKI, J. O. B.; MENDONÇA, R. de S.; JANINI, T. C. Tributação ambiental no Brasil: concretização de políticas públicas ambientais e desenvolvimento sustentável. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, v. 37, n. 1, p. 377-394, 2021.

HOPPE, L. *et al.* Desenvolvimento sustentável e o Protocolo de Quioto: uma abordagem histórica do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 1, p. 107-136, 2011.

MACKENZIE, D. Making things the same: gases, emission rights and politics of carbon markets. **Accounting, Organizations and Society**, v. 34, p. 440-455, 2009.

MARIN, E. F. B.; MASCARENHAS, G. M. de A. Direito ao meio ambiente e mudanças climáticas: o constitucionalismo brasileiro e o acordo de Paris. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 11, n. 2, p. 254-287, 2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Nova York: ONU, 1992. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2014/08/convencaomudancadoclima.pdf>. Acesso em: 24 fev. 2025.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>.

PARÁ (Estado). Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Sustentabilidade. **Relatório do Sistema Jurisdicional de REDD+ do Pará**. Belém: SEMAS, 2024.

PIGOU, A. C. **The economics of welfare**. London: Macmillan, 1920.

PINTO, T. P. *et al.* **Financiamento climático: realidades e desafios**. Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia, FGV EESP, 2023.

POSSAMAI, R.; SERIGATI, F.; BASTOS, G. Tragédia Climática no Rio Grande do Sul. **Agroanalysis**, jun. 2024.

REATO, T. T.; CABEDA, T. A relação entre o imposto de Pigou e o Teorema de Coase em uma análise econômica do processo civil brasileiro. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 12, n. 1, 2017.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SALLES, A. O. T.; MATIAS, A. L. Uma análise da teoria das externalidades de Pigou e Coase e suas aplicações na abordagem teórica da Economia Ambiental. **Informe Econômico**, v. 44, n. 1, p. 146-175, 2022.

SANTOS, W. F. R. *et al.* Conceitos e teorias sobre o mercado de carbono: uma revisão de literatura. **Caderno Pedagógico**, Curitiba, v. 21, n. 7, p. 01-26, 2024.


SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direitos Fundamentais e Deveres de Proteção Climática na Constituição Brasileira de 1988. **Revista de Direito Ambiental**, v. 108, p. 77-108, out/dez. 2022.

SARTORI, F. O protagonismo da extinta audiência de conciliação administrativa no Processo Administrativo Sancionador Ambiental Federal. **Revista da Procuradoria-Geral do Estado**, Florianópolis, v. 13, n. 1, 325-349, dez. 2023.

SOARES, D. de A. M.; SILVA, G. da; TORREZAN, R. G. A. Aplicação ambiental do teorema de Coase: o caso do mercado de créditos de carbono. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 12, n. 2, 2015.

SOUZA, M. C. O.; CORAZZA, R. I. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 42, dez. 2017.

TEIXEIRA, D. dos S. A natureza jurídica do crédito de carbono no Brasil e seus impactos no mercado voluntário. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 13, n. 2, p. 1-19, 2004.



ACESSO À JUSTIÇA

ACCESS TO JUSTICE

ENTRE NORMAS E NECESSIDADES: O MÍNIMO EXISTENCIAL NO SUPERENDIVIDAMENTO E OS LIMITES CONSTITUCIONAIS DA REGULAMENTAÇÃO INFRALEGAL

*BETWEEN RULES AND NEEDS: THE EXISTENTIAL MINIMUM IN
OVER-INDEBTEDNESS AND THE CONSTITUTIONAL
LIMITS OF INFRALEGAL REGULATION*

Carlos Eduardo de Oliveira Lula

*(Mestre em Direito Constitucional e Doutorando em Direito
Interinstitucional - PUC/RS. Deputado Estadual, Advogado)
carloslula.cl@gmail.com*

RESUMO

Este artigo analisa criticamente a proteção do mínimo existencial do consumidor superendividado à luz da Lei n.º 14.181/2021, dos Decretos n.º 11.150/2022 e n.º 11.567/2023 e das ADPFs 1005, 1006 e 1097. Sustenta-se que a fixação de valores insuficientes compromete direitos fundamentais e afronta os princípios da dignidade da pessoa humana, da proteção ao consumidor e da vedação ao retrocesso social. Com base no Direito Constitucional, na doutrina e no Direito Comparado, conclui-se pela necessidade de revisão dos parâmetros infralegais vigentes.

Palavras-chave: superendividamento; mínimo existencial; direitos fundamentais.

ABSTRACT

This article critically examines the legal protection of the existential minimum for over-indebted consumers, as provided by Law No. 14,181/2021, Decrees No. 11,150/2022 and 11,567/2023, and the pending ADPFs (Actions for Failure to Comply with a Fundamental Precept) 1005, 1006, and 1097 before the Brazilian Supreme Court. It argues that the low regulatory thresholds undermine fundamental rights and violate constitutional principles such as human dignity and consumer protection, and the prohibition of social retrogression. Drawing from

constitutional law, legal doctrine, and comparative approaches, the study concludes that there is a need to revise the current normative framework.

Keywords: over-indebtedness; existential minimum; fundamental rights.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR: CONCEITO E IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS. 1.1 Definição e evolução legislativa até a Lei n.º 14.181/2021. 1.2 Consequências sociais e econômicas do superendividamento. 2. O MÍNIMO EXISTENCIAL NA LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO. 2.1 Fundamentos constitucionais e doutrinários do mínimo existencial. 2.2 Previsão legal: direitos do consumidor e a proteção da subsistência digna. 3. REGULAMENTAÇÃO CONTROVERTIDA: DECRETOS N.º 11.150/2022 E 11.567/2023. 3.1 Fixação de valores (R\$ 303 E R\$ 600) e seus critérios. 3.2 Reações críticas: doutrina, órgãos de defesa e dados de custo de vida. 4. A JUDICIALIZAÇÃO NO STF: ADPF 1005, 1006 E 1097. 4.1 Dignidade da pessoa humana e valor do mínimo existencial. 4.2 Princípio da proteção ao consumidor e dever de não retrocesso social. 4.3 Divergências jurisprudenciais: aplicação difusa pelos tribunais. 5. PERSPECTIVAS COMPARADAS: A EXPERIÊNCIA FRANCESA. 5.1 O modelo francês de tratamento do superendividamento. 5.2 O conceito de “*reste à vivre*” e sua influência na legislação brasileira. CONCLUSÃO.

Data de submissão: 10/04/2025

Data de aceitação: 06/05/2026

INTRODUÇÃO

O superendividamento do consumidor, entendido como a impossibilidade de uma pessoa física de boa-fé saldar suas dívidas de consumo sem comprometer sua subsistência, consolidou-se nas últimas décadas como um dos mais relevantes desafios sociais e econômicos do Brasil contemporâneo. Em 2024, aproximadamente 72,46 milhões de brasileiros estavam inadimplentes, representando 44,79% da população adulta e acumulando dívidas superiores a R\$ 390 bilhões — com valor médio superior a R\$

5,3 mil por devedor. A gravidade do fenômeno é reforçada por sua capilaridade territorial: todas as unidades da Federação registram índices de inadimplência superiores a 35%; e, em sete delas, mais da metade da população adulta enfrenta esse tipo de vulnerabilidade financeira.

Mais do que um problema orçamentário individual, o superendividamento assume contornos estruturais. Seus efeitos extrapolam a esfera econômica, afetando dimensões psicológicas, familiares e sistêmicas – transtornos mentais associados ao estresse financeiro, desagregação de vínculos afetivos, retração no consumo e exclusão digital-financeira figuram entre suas consequências recorrentes. Ao perder o acesso ao crédito formal, o consumidor inadimplente ingressa num ciclo de empobrecimento que compromete sua autonomia e capacidade de reconstrução econômica, além de impactar negativamente a demanda agregada e a estabilidade macroeconômica.

Reconhecendo a necessidade de resposta normativa adequada, o Brasil promulgou a Lei n.º 14.181/2021, conhecida como Lei do Superendividamento, fruto de longos debates acadêmicos e institucionais. A nova legislação introduziu no Código de Defesa do Consumidor (CDC) e no Estatuto do Idoso um microsistema de prevenção e tratamento do superendividamento, inspirado em modelos estrangeiros — notadamente o francês. Um de seus eixos estruturantes é a consagração do princípio do “mínimo existencial” como direito básico do consumidor, assegurando que a renegociação de dívidas preserve um patamar de renda destinado à subsistência digna do devedor e de sua família, abrangendo moradia, alimentação, saúde, educação, entre outras necessidades essenciais.

Entretanto, a regulamentação infralegal desse princípio, por meio dos Decretos n.º 11.150/2022 e n.º 11.567/2023, ao fixar valores absolutos de R\$ 303 e R\$ 600 para o mínimo existencial, desencadeou severas críticas de especialistas, instituições de defesa do consumidor e órgãos do sistema de justiça. A insuficiência desses valores, frente ao custo de vida real, levantou dúvidas quanto à sua compatibilidade com os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, da vedação ao retrocesso social e da proteção ao consumidor. O debate atingiu o Supremo Tribunal Federal (STF), que atualmente examina a constitucionalidade dos decretos nas Arguições de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPFs) n.º 1005, 1006 e 1097.

Para tratar esse tema, adota-se uma abordagem jurídico-constitucional crítica, ancorada no paradigma dos direitos fundamentais e na ideia de justiça material. Parte-se da premissa de que o mínimo existencial, longe de ser mero conceito técnico ou formal, constitui categoria axiológica fundamental, destinada a assegurar que o exercício do poder normativo — inclusive o regulatório — esteja submetido ao princípio da dignidade da pessoa humana. A pesquisa articula análise dogmática, empírica e comparada, com especial atenção à tensão entre racionalidade jurídico-econômica e proteção constitucional da vulnerabilidade.

1. SUPERENDIVIDAMENTO DO CONSUMIDOR: CONCEITO E IMPACTOS SOCIOECONÔMICOS

1.1 Definição e evolução legislativa até a Lei n.º 14.181/2021

O superendividamento ingressou tardiamente na pauta legislativa brasileira. Embora o CDC original de 1990 não contemplasse procedimentos específicos para insolvência do consumidor, o agravamento desse fenômeno, impulsionado pela expansão do crédito ao consumo nos anos 2000/2010 e por crises econômicas sucessivas, evidenciou a necessidade de um marco legal protetivo.

A doutrina e a jurisprudência começaram a construir parâmetros de proteção baseados em princípios gerais (boa-fé objetiva, função social do contrato etc.), enquanto projetos de lei tramitavam no Congresso Nacional por anos. Em 2015, o Brasil já seguia exemplos estrangeiros, mas somente em julho de 2021 sobreveio a aprovação da Lei n.º 14.181/2021, resultado de anteprojeto elaborado por comissão de juristas do Senado.

A referida lei acrescentou dois capítulos ao CDC exclusivamente dedicados à prevenção e ao tratamento do superendividamento do consumidor (Capítulo VI-A, arts. 54-A a 54-G, e Capítulo V do Título III, arts. 104-A a 104-C). O art. 54-A, §1º, do CDC passou a definir consumidor superendividado como “o consumidor pessoa natural, de boa-fé, que se encontra em manifesta impossibilidade de pagar a totalidade de suas dívidas de consumo, exigíveis e vincendas, sem comprometer seu mínimo existencial”, deixando claro que os critérios do “mínimo existencial” seriam estabelecidos em regulamento. Esta definição legal incorporou elementos

essenciais delineados pela doutrina, como a exigência de boa-fé do devedor e a caracterização da insolvência por uma impossibilidade comprovada e duradoura, não meramente um inadimplemento pontual.

A positivação desse conceito representou um avanço notável. Antes da lei, a proteção do devedor de boa-fé era fragmentada. Havia previsões esparsas de impenhorabilidade de bens e rendas essenciais no Código de Processo Civil (p.ex., salários de baixo valor não podiam ser penhorados, cf. art. 833, IV, do CPC), mas não um procedimento concentrado de repactuação das dívidas de consumo.

Com a Lei 14.181/2021, instituiu-se um modelo integrado de negociação e, se necessário, de revisão judicial das dívidas, inspirado no sistema francês de comissões de endividamento. O objetivo central é promover o chamado “direito de recomeçar” do consumidor, restaurando sua capacidade de pagamento e reinserção econômica, sem aniquilar seu sustento básico.

1.2 Consequências sociais e econômicas do superendividamento

Conforme brevemente exposto na introdução, o superendividamento configura um fenômeno multidimensional, cujos efeitos se estendem para além da esfera financeira individual, alcançando aspectos psíquicos, relacionais e macroestruturais. Em termos de saúde pública, a pressão contínua das dívidas tem sido associada a um aumento significativo de casos de ansiedade, depressão, distúrbios do sono e outras manifestações clínicas do estresse financeiro crônico.

Pesquisa empírica conduzida por Hennigen¹ demonstrou que o sentimento recorrente de “angústia e desamparo” entre os superendividados compromete a autoestima dos indivíduos, podendo evoluir, em casos extremos, para ideação suicida. Esse quadro evidencia a necessidade de compreender o superendividamento também como questão de saúde e de proteção à vida, tal como previsto no art. 6º, caput, da CF/88.

No plano interpessoal, a perda do equilíbrio financeiro compromete a estabilidade das relações familiares e sociais. Conflitos conjugais,

¹ HENNIGEN, I. Superendividamento dos consumidores: uma abordagem a partir da Psicologia Social. *Revista Subjetividades*, 2010.

tensões intergeracionais, afastamentos afetivos e retração da sociabilidade são manifestações recorrentes entre os consumidores endividados, especialmente quando se veem compelidos a buscar ajuda financeira de parentes ou a renunciar à participação em atividades cotidianas de lazer e convívio. O estigma da inadimplência, somado à limitação de recursos, leva ao isolamento social progressivo, produzindo um ciclo de exclusão que marginaliza o sujeito em múltiplas dimensões — econômica, emocional e cultural.

Do ponto de vista macroeconômico, o superendividamento das famílias representa um fator relevante de retração da demanda agregada. Quando grande parte da renda disponível está comprometida com parcelas de dívidas, o consumo presente é drasticamente reduzido, afetando negativamente setores produtivos e freando o crescimento econômico.

Como observa Marques², a excessiva dívida dos consumidores reduz a circulação de riqueza e impacta diretamente a economia nacional. Trata-se de um círculo vicioso, como ilustrado por Carvalho e Silva³ ao descrever a “espiral de dívidas”: diante da incapacidade de honrar compromissos com a renda disponível, o consumidor contrai novos empréstimos — frequentemente em condições mais onerosas — para pagar dívidas anteriores, agravando sua vulnerabilidade e alimentando a própria exclusão financeira. Em um contexto de economia de mercado, no qual o consumo das famílias é vetor essencial de desenvolvimento, esse processo compromete não apenas metas de crescimento, mas também a coesão social e a sustentabilidade do sistema.

Esse panorama reforça o papel estratégico de políticas públicas e instrumentos jurídicos capazes de enfrentar o superendividamento com eficácia. A proteção ao mínimo existencial do devedor não se restringe à tutela de direitos individuais: trata-se de um imperativo coletivo de justiça social. Nesse sentido, a própria CF/88, ao estabelecer como objetivo fundamental da República a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III), impõe ao Estado o dever de

² MARQUES, C. L. Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas. **Revista Jurídica da Presidência**, 2012.

³ CARVALHO, D. F. de; SILVA, F. O. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. **Revista de Direito do Consumidor**, 2018.

impedir que o sistema financeiro sufoque a dignidade humana e inviabilize a reconstrução econômica do cidadão. É nesse horizonte que se insere a análise do mínimo existencial consagrado pela Lei n.º 14.181/2021, cuja regulamentação e judicialização serão examinadas a seguir.

2. O MÍNIMO EXISTENCIAL NA LEI DO SUPERENDIVIDAMENTO

2.1 Fundamentos constitucionais e doutrinários do mínimo existencial

O conceito de mínimo existencial, com raízes no Direito Constitucional e na Teoria dos Direitos Fundamentais, representa um dos pilares para a preservação da dignidade humana em situações de vulnerabilidade. Refere-se ao conjunto de condições materiais indispensáveis à vida digna, funcionando como limite à interferência estatal ou privada sobre os meios mínimos de subsistência. No Brasil, tem fundamento no art. 1º, III, da CF/88 e nos direitos sociais do art. 6º.

Nas palavras de Ricardo Lobo Torres⁴, trata-se do “núcleo irredutível dos direitos fundamentais sociais”, cuja proteção é condição de eficácia da Constituição e barreira contra a violação da dignidade. Daniel Sarmiento⁵, em linha semelhante, afirma que o mínimo existencial é corolário da dignidade humana e impõe ao Estado um duplo dever: agir positivamente para garanti-lo e abster-se de retrocessos que o comprometam, sob pena de transgressão ao princípio da proibição do retrocesso.

Inicialmente, o debate sobre o mínimo existencial desenvolveu-se no âmbito das políticas públicas e do controle judicial dos gastos estatais, especialmente em matéria de saúde e assistência social. Decisões que determinavam o fornecimento de medicamentos, o pagamento de benefícios assistenciais ou a prestação de serviços essenciais baseavam-se na ideia de que não é constitucionalmente admissível negar ao cidadão o acesso ao mínimo

⁴ TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*, 1989.

⁵ SARMENTO, D. O mínimo existencial. *Revista de Direito da Cidade*, 2016.

necessário para uma existência digna, ainda que sob o argumento da reserva do possível⁶.

Entretanto, foi no campo das relações privadas, em especial nas dinâmicas de consumo e crédito, que o mínimo existencial passou a desempenhar papel normativo ainda mais sensível. O agravamento do superendividamento no Brasil, intensificado por crises econômicas e práticas agressivas de concessão de crédito, deslocou o debate para o domínio intersubjetivo, impondo novos desafios: como compatibilizar a exigência de adimplemento com a preservação das condições mínimas de sobrevivência do devedor?

Doutrinadores como Cláudia Lima Marques⁷ foram decisivos nesse processo de recontextualização. A autora sustenta que o mínimo existencial no direito do consumo decorre diretamente da dignidade da pessoa humana e deve incidir com força normativa plena e autoaplicável. Trata-se, portanto, de um mandado de otimização dirigido aos operadores do direito: ao lidar com situações de insolvência do consumidor, impõe-se resguardar uma renda mínima que assegure sua sobrevivência, sob pena de transformar a execução civil em instrumento de violação de direitos humanos fundamentais.

Esse entendimento foi incorporado em documentos normativos relevantes, como os Enunciados da I Jornada sobre Superendividamento e Proteção do Consumidor, promovida pelo Ministério da Justiça em 2021. O Enunciado 6 definiu o mínimo existencial, para os efeitos da Lei n.º 14.181/2021, como “os rendimentos mínimos destinados aos gastos com a subsistência digna do superendividado e de sua família, permitindo prover necessidades vitais cotidianas, especialmente alimentação, habitação, vestuário, saúde e higiene”. Já o Enunciado 7 destacou sua natureza constitucional e sua aplicabilidade imediata, tanto na fase de concessão quanto na de renegociação de crédito, advertindo que qualquer regulamentação posterior deveria observar os limites da proibição de retrocesso social.

⁶ BARBOSA, F. N. Superendividamento do consumidor no Brasil e o acesso a programas de transferência de renda. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 2024, Coimbra. *Anais* [...], 2024.

⁷ MARQUES, C. L. A noção de mínimo existencial na Lei 14.181, 2021 e sua aplicação imediata: primeiras reflexões. *In*: LEAL, L. M. de M.; CALADO, V. de N.; GUERRA FILHO, J. P. **A defesa do consumidor na contemporaneidade**. 1. ed. Recife: FASA, 2021.

Este ponto é crucial: se o mínimo existencial constitui um direito fundamental com densidade normativa própria, nenhuma regulamentação infralegal pode restringir-lhe o alcance ou reduzir sua eficácia protetiva. O regulador não tem discricionariedade para tariffar a dignidade – e muito menos para fixá-la em patamares que comprometam sua substância.

Outra importante contribuição doutrinária foi a aproximação entre o mínimo existencial e a chamada “teoria do patrimônio mínimo”, elaborada por Luiz Edson Fachin⁸. Segundo essa teoria, parte do patrimônio ou da renda do indivíduo deve ser considerada impenhorável ou juridicamente indisponível, justamente por ser indispensável à sua subsistência e ao exercício da autonomia pessoal. Essa concepção, de feição humanista e social, impõe limites à execução civil, ao reconhecer que nem todo crédito pode ser satisfeito à custa da dignidade do devedor.

Em última análise, a consagração do mínimo existencial, tanto na teoria quanto na legislação, representa a inserção de um freio civilizatório no funcionamento do mercado de crédito e na lógica tradicional da execução. Significa afirmar que o cumprimento das obrigações contratuais, embora fundamental, encontra limites jurídicos quando sua exigência ameaça dissolver os alicerces de uma vida minimamente digna. A função social do contrato e a boa-fé objetiva, nesse cenário, operam como critérios de contenção da rigidez do *pacta sunt servanda*, compatibilizando o direito privado com o projeto constitucional de justiça social⁹.

2.2 Previsão legal: direitos do consumidor e a proteção da subsistência digna

No texto da Lei 14.181/2021, a proteção ao mínimo existencial do consumidor superendividado aparece de forma explícita em pelo menos duas passagens-chave. A primeira, já referida, é na definição do art. 54-A, §1º, do CDC, que condiciona o reconhecimento do superendividamento à ameaça ao mínimo existencial do devedor. A segunda está no art. 6º do CDC, o elenco de direitos básicos do consumidor: foi inserido um novo inciso XII, estabelecendo como direito do consumidor “a preservação

⁸ FACHIN, L. E. *Estatuto jurídico do patrimônio mínimo*, 2001.

⁹ SILVA, V. A. da. Direitos fundamentais e relações entre particulares. *Revista Direito GV*, 2005.

do mínimo existencial, nos termos da regulamentação, na repactuação de dívidas e na concessão de crédito”. Desse modo, o legislador elevou a garantia do mínimo existencial à condição de direito básico, ao lado de outros direitos clássicos do CDC, como à informação e à proteção contra práticas abusivas. Também alterou o Estatuto do Idoso para harmonizar as disposições¹⁰.

Assim, na esfera normativa primária, não há dúvidas quanto à intenção do legislador: assegurar que o devedor de boa-fé tenha resguardado um patamar mínimo de renda para custear sua sobrevivência e de sua família, mesmo durante e após procedimentos de negociação de dívidas. Cabe frisar que a lei não quantificou esse patamar, justamente por delegar tal tarefa à regulamentação executiva.

A expressão “nos termos da regulamentação” foi introduzida no texto legal durante o processo legislativo, e registre-se que isso não ocorreu sem controvérsia. Conforme relatos históricos, a inclusão dessa expressão teria sido sugerida por pressões do setor financeiro (FEBRABAN) na época da tramitação, preocupado em conferir maior segurança sobre como seria delimitado o mínimo existencial.

Essa intervenção indica um conflito de interesses desde o nascedouro: de um lado, os defensores do consumidor desejavam uma definição flexível e caso a caso, que melhor se adequasse às diferentes realidades; de outro, credores buscavam um critério objetivo e restritivo, temendo que uma conceituação ampla dificultasse a recuperação de crédito¹¹.

A solução do texto final – remeter a definição a decreto – abriu espaço para novo debate no âmbito do Executivo. Em 2022, o Ministério da Justiça promoveu audiência pública para colher sugestões sobre a regulamentação do mínimo existencial. Nessa audiência, a esmagadora maioria dos participantes especializados se manifestou contrariamente à fixação de um valor único nacional.

¹⁰ BENJAMIN, A. H. *et al.* **Comentário à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento, 2021.

¹¹ BENJAMIN, A. H. *et al.* **Atualização do Código de Defesa do Consumidor**: anteprojetos – relatório, 2012, p. 23 *et seq.*

Das 25 autoridades ouvidas oralmente, ao menos 20 foram categóricas em defender que não se adotasse um valor fixo universal, dada a enorme diversidade socioeconômica do país e a natureza dinâmica do conceito. Argumentou-se que um valor uniforme desconsideraria fatores como custo de vida regional (por exemplo, viver com R\$ 600 no interior do Nordeste versus em uma capital do Sudeste), composição familiar (se o devedor tem dependentes, crianças, idosos), despesas excepcionais de saúde etc.¹².

Apesar desses alertas, como veremos a seguir, a regulamentação acabou por fixar um valor padronizado, o que gerou críticas, como a de que se contrariou o espírito da lei e se instituiu uma proteção insuficiente. Antes de adentrar esses pontos, vale ressaltar que a própria Lei 14.181/2021 não se limitou a enunciar princípios, mas também trouxe instrumentos práticos para efetivação da proteção ao superendividado¹³. Entre eles, destacam-se: (i) a criação de uma conciliação em bloco com todos os credores (art. 104-A do CDC), na qual o devedor apresenta um plano de pagamento saneador, observando seu mínimo existencial; (ii) a previsão de uma moratória legal (art. 104-C do CDC), possibilitando ao juiz suspender execuções e cobranças individuais enquanto se negocia coletivamente; (iii) deveres de crédito responsável para fornecedores, obrigados a avaliar a capacidade de pagamento do cliente antes de conceder empréstimos (art. 54-D do CDC); e (iv) vedações a práticas abusivas que fomentam o endividamento irresponsável, como ofertas de crédito “sem consulta ao SPC/Serasa” para vulneráveis (art. 54-C).

Essas inovações, juntamente com a garantia do mínimo existencial (art. 6º, XII), compõem um microsistema de tutela preventiva e corretiva. Em teoria, tal microsistema reposiciona o foco do direito do consumo: além de proteger no momento da celebração e execução dos contratos, passa a proteger também no adimplemento das obrigações, evitando que o consumidor se prive do necessário à vida para satisfazer credores¹⁴.

¹² BENJAMIN, A. H.; MARQUES, C. L. Extrato do Relatório-Geral da Comissão de Juristas do Senado Federal para atualização do Código de Defesa do Consumidor (14.03.2012). **Revista de Direito do Consumidor**, mar./abr. 2014.

¹³ LIMA, C. C. de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**, 2014.

¹⁴ REYMAO, A. E. N.; OLIVEIRA, F. G. de. O superendividamento do consumidor no Brasil: um debate necessário entre o Direito e a Economia no século XXI. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, 2016.

Feitas essas considerações, passamos a analisar a regulamentação concreta do mínimo existencial via decretos presidenciais, os problemas identificados nessas normas e a consequente judicialização da controvérsia no STF.

3. REGULAMENTAÇÃO CONTROVERTIDA: DECRETOS N.º 11.150/2022 E 11.567/2023

3.1 Fixação de valores (R\$ 303 e R\$ 600) e seus critérios

Em 26 de julho de 2022, foi publicado o Decreto n.º 11.150/2022, primeira regulamentação do mínimo existencial, conforme previsto na Lei do Superendividamento. Esse decreto, porém, adotou uma fórmula que desde o início suscitou preocupações: ele fixou o mínimo existencial em 25% do salário-mínimo.

Na prática, considerando o salário-mínimo vigente à época (R\$ 1.212,00 em 2022), o *quantum* protegido resultou em cerca de R\$ 303,00 mensais. Em outras palavras, somente quem, depois de pagar todas as dívidas, ficasse com menos de R\$ 303 disponível mensalmente seria considerado em comprometimento do mínimo existencial. Caso sobrasse qualquer valor acima disso, entender-se-ia que o devedor ainda preservou o necessário e, portanto, não se enquadraria na salvaguarda legal.

A escolha desse parâmetro (25% do salário-mínimo) não foi explicitamente justificada no texto do decreto. Presume-se que o Executivo buscou um percentual “objetivo” e de aplicação generalizada, talvez influenciado por modelos de comprometimento de renda já utilizados no mercado, como o crédito consignado, que tradicionalmente limita a 30% da renda o desconto em folha¹⁵.

No entanto, muitos críticos enxergaram aí um equívoco técnico e normativo: atar o mínimo vital do devedor a uma fração do salário-mínimo pode desprezar necessidades reais, além de ser arbitrário. O valor de R\$ 303, por exemplo, equivalia a menos da metade do custo de uma cesta básica de alimentos em capitais brasileiras naquele ano.

¹⁵ ANDRADE, F. S. de; ROSA, T. H. da; Notas sobre a tutela do consumidor superendividado no Brasil: um novo caso de proteção da pessoa contra si mesmo (atualidades e perspectivas). **Arquivo Jurídico** - Revista Jurídica Eletrônica da Universidade Federal do Piauí, 2015.

Dados do DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos) mostravam que o preço médio da cesta básica no país girava em torno de R\$ 663,29 (cerca de 55% do salário-mínimo de R\$ 1.212). Isso significa que nem mesmo a alimentação básica de uma pessoa seria coberta por R\$ 303, quanto mais as demais despesas essenciais (moradia, transporte, medicamentos etc.). A Associação Nacional das Defensoras e Defensores Públicos (ANADEP), ao impugnar o decreto, salientou essa dissonância flagrante entre o valor regulamentado e a realidade socioeconômica brasileira.

Ainda no âmbito do Decreto 11.150/2022, vale mencionar que ele excluiu determinadas dívidas da análise do comprometimento para fins de superendividamento, notadamente as dívidas oriundas de crédito consignado. Assim, se grande parte da renda do consumidor estava sendo consumida por empréstimos consignados, o decreto indicava que tais descontos não contariam para verificar se o mínimo existencial restou violado¹⁶.

Essa orientação também foi alvo de críticas, por aparentemente esvaziar a proteção justamente onde muitos idosos e vulneráveis sofrem (o consignado é muito acessado por aposentados, que frequentemente ficam com renda líquida exígua após os descontos).

Em janeiro de 2023, com a mudança de governo, o tema voltou à agenda e sobreveio o Decreto n.º 11.567/2023, que alterou o critério para um valor fixo nominal de R\$ 600,00. Ou seja, independentemente do salário-mínimo vigente, convencionou-se que seiscentos reais mensais configurariam o montante impenhorável a título de mínimo existencial. A justificativa aparente desse novo patamar foi aproximá-lo do valor do programa de transferência de renda federal (Auxílio Brasil, então de R\$ 600, e atualmente Bolsa Família).

A Procuradoria-Geral da República notou essa relação ao comparar: o decreto anterior protegia apenas cerca de metade do valor pago a famílias em situação de vulnerabilidade pelo próprio Estado (R\$ 303 vs R\$ 600). Ao elevar para R\$ 600, buscou-se talvez corrigir essa distorção gritante

¹⁶ LIMA, C. C. de; BERTONCELLO, K. R. D. Conciliação aplicada ao superendividamento: estudos de casos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 71, p. 106-141, jul./set. 2009.

apontada pela PGR. Ainda assim, persistem questionamentos quanto à suficiência de R\$ 600 para atender às reais necessidades vitais¹⁷.

Como se nota, o Decreto 11.150/2022 (R\$ 303) preservava menos da metade do necessário para a alimentação básica individual (tomando-se a média nacional de R\$ 663). O Decreto 11.567/2023 (R\$ 600) aproximou-se do custo alimentar, mas ainda corresponde a um valor extremamente modesto frente ao conjunto de despesas básicas mensais de um cidadão médio. Essa quantificação meramente indicativa já sugere por que os decretos foram acusados de “tarifar insuficientemente” o conceito jurídico indeterminado do mínimo existencial, potencialmente frustrando os objetivos da lei¹⁸.

Note-se, ademais, o papel relevante da Defensoria Pública na realização de mutirões de superendividamento, experiência prática que reforça a proteção coletiva dos consumidores. Nesse contexto, destaca-se a edição da Resolução n.º 320/2023 do CNJ, que instituiu a realização de mutirões nacionais de superendividamento, ampliando a efetividade da Lei n.º 14.181/2021 e fortalecendo a atuação institucional na defesa do mínimo existencial.

3.2 Reações críticas: doutrina, órgãos de defesa e dados de custo de vida

A resposta da comunidade jurídica e de órgãos de defesa do consumidor à regulamentação infralegal foi rápida e predominantemente crítica. No plano doutrinário, diversos autores classificaram o valor fixado como ínfimo e descolado da realidade socioeconômica do país.

Cláudia Lima Marques, por exemplo, embora reconhecendo a importância teórica da garantia do mínimo existencial introduzida na lei, ponderou que a definição quantitativa dada pelos decretos compromete a eficácia prática

¹⁷ LIMA, C. C. de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**, 2014.

¹⁸ COSTA, G. de F. M. da. **Superendividamento: a proteção do consumidor de crédito em Direito Comparado brasileiro e francês**, 2002.

da norma, exigindo uma readequação ou, ao menos, uma interpretação judicial corretiva¹⁹.

Para Marques, a proteção ao mínimo existencial deveria ser vista como “um avanço importante” na tutela do consumidor, prevenindo que as dívidas inviabilizem a subsistência e contribuindo para a recuperação financeira a longo prazo; porém, “a definição e o valor desse mínimo ainda geram debates e insegurança jurídica”, havendo propostas para flexibilizá-lo conforme as necessidades específicas de cada devedor. Em suma, a doutrina especializada tende a concordar que o modelo *one size fits all* adotado pelos decretos está na contramão da heterogeneidade característica do superendividamento.

Também a Procuradoria-Geral da República (PGR), em manifestação nos autos das ADPFs, posicionou-se pela inconstitucionalidade parcial do Decreto 11.150/2022 exatamente por considerar que o valor por ele assegurado a título de mínimo existencial fragilizou as condições mínimas de existência digna do consumidor. O então Procurador-Geral, Augusto Aras, qualificou o valor resguardado (25% do salário-mínimo) como “ínfimo”, destacando que representava aproximadamente metade do benefício do Auxílio Brasil pago a famílias vulneráveis, o que é incompatível com a ideia de vida digna. Consoante Aras, “não há vida digna se não forem asseguradas ao cidadão condições de existência digna em sociedade”, de modo que um regulamento voltado a uma ótica estritamente econômica (viabilizar recuperação de crédito) não pode se sobrepor a preceitos fundamentais da República.

Outra crítica relevante veio do Ministério Público Federal (MPF) através de Nota Técnica, arguindo que um mínimo existencial tão baixo estimula o próprio superendividamento, em vez de combatê-lo. A lógica seria a seguinte: se o devedor é compelido a destinar praticamente toda a sua renda (exceto R\$ 600) para pagar dívidas, ele possivelmente precisará contrair novos empréstimos para suprir suas despesas básicas, entrando em um ciclo de endividamento ainda mais grave, o que contraria frontalmente o objetivo da lei de recuperação.

¹⁹ MARQUES, C. L. A noção de mínimo existencial na lei 14.181, 2021 e sua aplicação imediata: primeiras reflexões *In*: LEAL, L. M. de M.; CALADO, V. de N.; GUERRA FILHO, J. P. **A defesa do consumidor na contemporaneidade**, 2021.

Em suma, sob o ângulo técnico e de políticas públicas, os decretos foram acusados de falhar em calibrar adequadamente o mínimo existencial, tornando-o aquém do necessário e, portanto, incompatível com os princípios constitucionais que deveriam orientá-lo. Essa discordância conceitual e quantitativa rapidamente transbordou para a arena judicial, com o ingresso de ações perante o STF visando a declarar a inconstitucionalidade (total ou parcial) dos decretos. Na seção seguinte, examinam-se os contornos dessas ações (ADPF 1005, 1006 e 1097) e os principais argumentos jurídicos nelas formulados²⁰.

4. A JUDICIALIZAÇÃO NO STF: ADPF 1005, 1006 E 1097

4.1 Dignidade da pessoa humana e valor do mínimo existencial

O princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF/88) figura como eixo central dos argumentos de inconstitucionalidade contra os Decretos 11.150/2022 e 11.567/2023. Tanto a CONAMP (Associação Nacional dos Membros do Ministério Público) quanto a ANADEP, ao ajuizarem as ADPFs 1005 e 1006 em agosto de 2022, sustentaram que fixar o mínimo existencial em um patamar tão baixo viola frontalmente a dignidade do consumidor, pois não lhe permite prover uma vida minimamente digna²¹.

A premissa básica é que não se pode conceber dignidade sem condições materiais adequadas de existência; logo, normativos que autorizam a expropriação da renda do devedor a ponto de deixá-lo com meros R\$ 303 (ou R\$ 600) para todas as suas despesas mensais estariam desprezando aquele princípio fundamental. Na petição inicial da ADPF 1005, a CONAMP afirmou que o decreto “inviabiliza a promoção da dignidade humana da pessoa consumidora”, ao tarifá-lo de forma insuficiente o conceito do mínimo existencial. Essa tarifação insuficiente implicaria permitir que pessoas endividadas sejam privadas de recursos para alimentação adequada, moradia e cuidados básicos, cenário incompatível com a realização do art. 1º, III, da Constituição.

²⁰ ANDRADE, F. S. de. A teoria da onerosidade excessiva no Direito Civil brasileiro: limites e possibilidades de sua aplicação. *Revista da AJURIS*, 2014.

²¹ PEREIRA, P. S. V. *Contratos: tutela judicial e novos modelos decisórios*, 2018.

A ANADEP, por seu turno, alegou na sua inicial (ADPF 1006) que havia perigo de dano irreparável na manutenção do decreto, pois consumidores superendividados poderiam ter sua “proteção vulnerada”. Indo ao encontro do argumento da dignidade, a associação frisou a urgência de suspender o ato para evitar que cidadãos ficassem sem seu “direito mais básico de sobrevivência”. Ou seja, cada mês de vigência do decreto implicaria potenciais situações de hipossuficiência extrema, ferindo a dignidade de inúmeras pessoas.

No caso do Decreto 11.567/2023 (R\$ 600), contestado pela ANADEP via ADPF 1097, a linha argumentativa permaneceu similar, embora com alguns ajustes. A petição destacou que R\$ 600 continuam incompatíveis, “pois impedem a fruição de uma vida digna e dos direitos sociais, que devem abarcar as despesas com alimentos, moradia, vestuário, água, energia e gás”.

Em outras palavras, a alegação é de que, ao se somarem todos os custos essenciais mensais de um indivíduo, sobretudo de uma família, R\$ 600 dificilmente cobrem o básico. Nessa perspectiva, o decreto atual apenas mitigou parcialmente a violação à dignidade, mas não a afastou. Permanece uma situação de insuficiência que compromete vários dos direitos sociais assegurados pela Constituição (art. 6º da CF/88 elenca a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, segurança, previdência etc. como direitos sociais – muitos dos quais demandam recursos para sua satisfação).

Assim, o núcleo do argumento de ofensa à dignidade é: quem vive com apenas R\$ 600 por mês dificilmente consegue exercer plenamente os direitos sociais básicos, vivendo em situação de penúria incompatível com a dignidade humana.

4.2 Princípio da proteção ao consumidor e dever de não retrocesso social

Outro pilar constitucional invocado nas ADPFs é o princípio da defesa do consumidor, inscrito tanto no art. 5º, XXXII (como obrigação do Estado de promover a defesa do consumidor) quanto no art. 170, V, da CF (como

princípio da ordem econômica). Argumenta-se que os decretos ofendem esse preceito fundamental ao mitigarem a proteção que o legislador conferiu ao consumidor superendividado. A CONAMP sustentou que o Decreto 11.150/22 “mitigou os deveres de proteção do Estado aos direitos fundamentais dos consumidores”, indo de encontro à política pública traçada pela lei²².

A Lei n.º 14.181/2021, decorrente do mandamento constitucional de defesa do consumidor, busca proteger um público vulnerável específico: os superendividados. Ao fixar um mínimo existencial muito inferior ao necessário, o Executivo teria comprometido a efetividade da norma, incorrendo em inconstitucionalidade material. A ADPF 1005 aponta, com base no art. 5º, XXXII, que o Estado descumpriu seu dever de proteger os consumidores ao editar decreto que os prejudica. Também foram citados os arts. 5º, XXXII, e 6º da Constituição, este último como fundamento para reconhecer o “mínimo existencial de consumo” como direito social. Trata-se, portanto, de um ato infralegal que afronta preceitos constitucionais de proteção ao consumidor e de efetivação de direitos fundamentais²³.

Um conceito fortemente articulado com o supracitado é o da vedação ao retrocesso social. As ADPFs apontam que o regulamento representa um retrocesso na conquista de direitos, pois esvazia um núcleo essencial da nova legislação de superendividamento. A ADPF 1097, por exemplo, afirma que o Decreto 11.567/23 resulta em “retrocesso social ao desrespeitar o objetivo fundamental da República de erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais”.

Invoca-se aqui não só a cláusula de não retrocesso (derivada da proteção de direitos sociais já concretizados), mas também os objetivos fundamentais do art. 3º da CF, em especial o inciso III (erradicar pobreza e marginalização, reduzir desigualdades). Segundo essa linha, uma norma que empurra consumidores para a pobreza extrema ou a marginalidade (por não lhes

²² NEGREIROS, T. **Teoria do contrato: novos paradigmas**, 2006.

²³ SALOMÃO FILHO, C. Função social do contrato: primeiras anotações. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, 2003.

garantir meios de sobrevivência após pagamento das dívidas) contraria os fins constitucionais do Estado brasileiro²⁴.

O Decreto 11.150/22, ao fixar o mínimo existencial em 25% do salário-mínimo, foi percebido como um retrocesso em relação até mesmo a práticas já adotadas informalmente por juízes em casos concretos antes da lei. Com efeito, diversos juízes já vinham aplicando a ideia de mínimo existencial mesmo sem decreto, baseando-se em critérios como percentual do salário-mínimo ou do piso regional. Ao impor 25%, o decreto teria puxado o patamar para baixo.

Por exemplo, decisões do TJ/SP e de outros tribunais estaduais antes de 2022 costumavam presumir que um salário-mínimo inteiro deveria ficar resguardado ao devedor em dificuldade, entendimento que foi reiterado depois. Em decisão de 2023, o TJ/SP expressamente adotou 1 salário-mínimo líquido como referência para o mínimo existencial, considerando que os R\$ 600 do decreto são “meramente indicativos” e desprovidos de atualização monetária, enquanto o valor de um salário-mínimo seria mais condizente com os gastos essenciais e deveria prevalecer²⁵.

O tribunal pontuou que gastos essenciais com moradia, alimentação e tarifas básicas integram o conceito de mínimo existencial e que a cifra de R\$ 600 não os contempla adequadamente. Essa postura judicial pode ser lida como uma reação para evitar retrocesso: os magistrados, em controle difuso, deixam de aplicar o decreto nos casos concretos por entenderem que a lei (CDC) e a Constituição exigem um patamar mais elevado de proteção.

Em síntese, sob a ótica do consumidor superendividado, os decretos são acusados de desvirtuar uma política pública inclusiva e de instituir um *standard* que perpetua ou agrava sua situação de vulnerabilidade, aumentando desigualdades. Isso afrontaria tanto o espírito do CDC

²⁴ REYMAO, A. E. N.; OLIVEIRA, F. G. de. O superendividamento do consumidor no Brasil: um debate necessário entre o Direito e a Economia no século XXI. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, 2016.

²⁵ SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Apelação Cível n.º 1001826-84.2023.8.26.0407**, 13 dez. 2023. MARANHÃO (Estado). Tribunal de Justiça. **Agravo de Instrumento n.º 0810541-06.2023.8.10.0000**, 2023. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1005**, 2022. Em trâmite. *Idem*. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1006**, 2022. Em trâmite. *Idem*. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1097**, 2023. Em trâmite.

reformado quanto os compromissos constitucionais de justiça social e defesa dos vulneráveis²⁶.

Até o presente momento, o STF ainda não proferiu decisão de mérito nessas ações. Há, porém, a expectativa de que o tema seja julgado em breve, dada sua relevância social e a já significativa mobilização de jurisprudências e órgãos acerca dele.

4.3 Divergências jurisprudenciais: aplicação difusa pelos tribunais

Enquanto o Supremo Tribunal Federal ainda não profere decisão de mérito nas ADPFs que questionam a constitucionalidade dos Decretos n.º 11.150/2022 e n.º 11.567/2023, os tribunais estaduais e federais têm enfrentado, de modo fragmentado, os desafios práticos da aplicação da Lei n.º 14.181/2021. O resultado é um cenário jurisprudencial assimétrico, no qual convivem interpretações antagônicas quanto ao alcance e à vinculação do valor estipulado como mínimo existencial, ora aplicado como parâmetro rígido, ora relativizado à luz dos princípios constitucionais.

De um lado, há decisões que adotam uma leitura estritamente literal dos decretos, tomando os R\$ 600 fixados em 2023 como limite absoluto e vinculante para aferição do superendividamento. Em acórdão proferido pela 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais do Distrito Federal, o pedido de repactuação de dívidas foi indeferido com base na constatação de que, desconsiderados os descontos oriundos de empréstimos consignados, a parte autora ainda dispunha de renda mensal superior ao valor regulamentar, não se configurando, portanto, a hipótese de comprometimento do mínimo existencial (TJDFT, Processo n.º 0709461-18.2023.8.07.0001). Essa posição reproduz fielmente a orientação infralegal, desconsiderando, contudo, as variações regionais e familiares do custo de vida, além das necessidades concretas do devedor.

De outro lado, consolidam-se entendimentos jurisprudenciais que rejeitam a aplicação automática do valor estabelecido pelos decretos, privilegiando uma leitura conforme a Constituição. Exemplo emblemático é o julgamento

²⁶ SARLET, I. W. Direitos fundamentais e direito privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, 2005.

da 38ª Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça de São Paulo, que, ao analisar pedido de repactuação com base na Lei n.º 14.181/2021, afastou o patamar de R\$ 600 e fixou o mínimo existencial em um salário-mínimo líquido. A Corte entendeu que o valor previsto no decreto deveria ser interpretado como referência meramente indicativa, insuficiente para atender às despesas essenciais do devedor, como moradia, alimentação e serviços básicos (TJSP, Processo n.º 1001826-84.2023.8.26.0407). Ao aplicar os princípios da dignidade da pessoa humana, da função social do contrato e da boa-fé objetiva, o tribunal reafirmou que a execução contratual não pode conduzir à aniquilação das condições mínimas de subsistência do devedor.

Esse contraste jurisprudencial evidencia a tensão entre duas racionalidades jurídicas em disputa: de um lado, a normatividade formal e restritiva dos regulamentos administrativos; de outro, uma hermenêutica constitucional que busca realizar a justiça material no caso concreto. A consequência prática é a insegurança jurídica para os consumidores superendividados, que podem ter sua pretensão deferida ou negada a depender do juízo ou do tribunal onde ajuízem a ação, comprometendo a isonomia e a previsibilidade das decisões judiciais.

Nesse contexto, torna-se premente uma manifestação do Supremo Tribunal Federal capaz de pacificar a controvérsia e estabelecer parâmetros normativos compatíveis com a Constituição. Seja mediante declaração de inconstitucionalidade dos decretos, seja por uma interpretação conforme à expressão “nos termos da regulamentação” constante do art. 6º, inciso XII, do Código de Defesa do Consumidor, é fundamental que a Corte assegure a supremacia dos direitos fundamentais e a efetividade da proteção ao mínimo existencial.

Enquanto isso não ocorre, a jurisprudência infraconstitucional continuará tensionada entre a rigidez da letra dos decretos e a abertura axiológica exigida pela dignidade da pessoa humana, com impactos diretos sobre a possibilidade de reconstrução financeira de milhões de consumidores brasileiros.

5. PERSPECTIVAS COMPARADAS: A EXPERIÊNCIA FRANCESA

5.1 O modelo francês de tratamento do superendividamento

A legislação francesa é frequentemente citada como matriz inspiradora da lei brasileira e fornece um interessante contraponto quanto ao tratamento do mínimo existencial. A França, pioneira na abordagem do superendividamento, com a Lei Neiertz, de 1989, adotou um sistema centrado nas “Comissões de Superendividamento”, órgãos administrativos que mediam entre devedores e credores na busca de soluções equilibradas.

Nessas comissões, o endividado apresenta sua situação financeira, e um plano de reestruturação é negociado, podendo incluir prazos alongados, refinanciamentos e até reduções parciais de dívida. O foco, desde o início, é viabilizar o pagamento das dívidas sem aniquilar as condições de sobrevivência do devedor, princípio muito próximo ao nosso mínimo existencial.

No Direito francês, embora não haja a figura de um “decreto do mínimo existencial” exatamente como no Brasil, desenvolveu-se a noção do “*reste à vivre*” – literalmente, “o que resta para viver”. Trata-se do montante da renda do devedor que deve permanecer intocado para suas despesas correntes, após consideradas as obrigações com credores. As Comissões de Superendividamento, ao elaborarem um plano de pagamento, fixam esse *reste à vivre* de acordo com parâmetros que consideram o tamanho da família e o valor do RSA (*Revenu de Solidarité Active*), que é um benefício social mínimo garantido pelo Estado francês.

Assim, por exemplo, sabe-se que na prática francesa costuma-se reservar um valor próximo a € 600 a € 700 mensais para uma pessoa solteira, acrescido de cerca de € 300 por dependente, como parte absolutamente não comprometível de sua renda²⁷. Esse método tem duas virtudes: (i) ajusta-se às circunstâncias familiares do devedor (quem tem filhos, por exemplo, precisa de mais renda livre para viver dignamente); e (ii) acompanha a

²⁷ Valores ilustrativos com base em informações de organismos franceses e jurisprudência consolidada, conforme citado em *Solidarités (gouv.fr)* sobre *reste à vivre* e orientação geral de €400 por pessoa mencionada em *Papernest*.

evolução do custo de vida, já que tanto o salário-mínimo francês (SMIC) quanto os benefícios sociais são atualizados regularmente.

Outro ponto a destacar é que a França nunca engessou em lei um valor único nacional como sinônimo de mínimo vital. Pelo contrário, o sistema francês sempre enfatizou a solução caso a caso, dentro de diretrizes gerais que garantem um padrão humanitário mínimo uniforme. Essa uniformidade se dá por referência a índices públicos (SMIC, RSA), mas com flexibilidade administrativa para adequação.

Por exemplo, a parcela insuscetível de ser penhorada do salário de um devedor na França é calculada segundo uma tabela progressiva anual, levando em conta quantas pessoas dependem daquela renda²⁸. Em resumo, a proteção do devedor de boa-fé no modelo francês combina regra geral de preservação do mínimo vital com adaptação individual às necessidades do caso. Isso explica por que especialistas franceses, e os brasileiros que estudaram o modelo, desencorajam a adoção de um valor fixo estático para o mínimo existencial.

Por fim, na perspectiva filosófica que influenciou a lei francesa, entende-se que reintegrar o superendividado na economia de consumo é benéfico não apenas para ele, mas para a sociedade e até para os credores, que recebem ao menos parte dos créditos, em vez de nada. Mas essa reintegração só é possível se ele conservar meios de viver; do contrário, cairia na exclusão e na informalidade. Daí decorre a preocupação genuína em se permitir ao devedor conservar seus meios de subsistência. Essa racionalidade é paralela à que motivou a Lei 14.181/2021 e deve orientar a interpretação de seus dispositivos²⁹.

²⁸ A título de exemplo, em 2025, a fração de renda mensal impenhorável para um devedor na França, sem dependentes, é em torno de €609,88, acrescida de €160,95 por cada dependente, segundo tabela oficial (Banque de France).

²⁹ Para fins comparativos entre os sistemas de proteção, destaca-se que, enquanto o Brasil adota valores fixos definidos por decreto — fixados originalmente em R\$ 303 em 2022 e posteriormente em R\$ 600 em 2023 —, de caráter estático e sem ajuste automático ou diferenciação por dependentes, a França utiliza o critério do *reste à vivre* (quantia mínima para subsistência). No modelo francês, o valor básico oscila entre € 600 e € 700 por adulto, acrescido de aproximadamente € 300 por dependente, contando com atualização periódica atrelada ao custo de vida e aos benefícios sociais.

5.2 O conceito de “*reste à vivre*” e sua influência na legislação brasileira

A influência do modelo francês na construção normativa brasileira sobre o superendividamento é inegável. Os juristas responsáveis pelo anteprojeto da Lei n.º 14.181/2021 buscaram adaptar ao contexto nacional instrumentos consagrados na experiência francesa, notadamente o enfoque humanizado e a noção de “direito ao recomeço” do devedor, que permeia a atuação das *Commissions de surendettement*. No caso brasileiro, essa inspiração traduziu-se, entre outros aspectos, na consagração do mínimo existencial como núcleo intangível da dignidade do consumidor.

No que tange a esse núcleo protetivo, a ideia francesa do *reste à vivre* orientou diretamente o legislador brasileiro. Tal influência é reconhecida inclusive nos Enunciados da I Jornada de Direito do Consumidor sobre Superendividamento, que mencionam expressamente a experiência francesa ao recomendar que o mínimo existencial seja definido por faixas de renda, “como na França, com um valor fixo ‘vital’ de um salário mínimo ou de 2/3 do salário mínimo”, em vez de um valor absoluto e uniforme.

Esses valores são periodicamente atualizados com base em indicadores econômicos como o SMIC (salário-mínimo francês) e o custo médio de vida, o que assegura sua compatibilidade com a realidade socioeconômica dos devedores. Ainda que haja variações entre instituições e regiões, o modelo francês se pauta por um princípio de justiça material: a adaptação da proteção ao contexto individual do consumidor. Trata-se, portanto, de um sistema funcionalmente dinâmico, que evita a obsolescência normativa e a rigidez excessiva.

A despeito dessa inspiração, o Brasil adotou uma rota diversa na regulamentação do mínimo existencial. A opção por valores únicos e absolutos – como os R\$ 303 e, posteriormente, R\$ 600 – ignora a heterogeneidade social, regional e familiar dos consumidores brasileiros. As razões para essa escolha podem incluir: (i) receio de impacto fiscal e econômico sobre os credores; (ii) dificuldade política e técnica de calibrar faixas variáveis em decreto; (iii) suposição de que valores equivalentes aos programas de transferência de renda (como o Bolsa Família) seriam suficientes como parâmetro de dignidade. Nenhuma dessas justificativas, entretanto, resiste ao crivo constitucional quando confrontadas com os princípios da dignidade da pessoa humana e da vedação ao retrocesso.

A experiência francesa demonstra que é possível garantir segurança jurídica sem sacrificar a personalização e a eficácia da proteção. Ao vincular o *reste à vivre* a dados econômicos atualizados e à composição do núcleo familiar, o modelo francês assegura proteção real e ajustável. Por isso, diversos autores brasileiros têm defendido uma reformulação dos parâmetros infralegais brasileiros, propondo modelos escalonados – como a fixação do mínimo existencial em 100% do salário-mínimo nacional para o devedor, acrescido de 50% por dependente, com atualização periódica automática. Tal proposta, embora mais complexa, alinha-se ao princípio da igualdade material e ao tratamento adequado das diferenças sociais.

O modelo francês também encontra paralelos em outras jurisdições. A Alemanha adota tabelas legais que fixam montantes impenhoráveis conforme o número de dependentes, no contexto da insolvência de pessoa natural. Já o sistema norte-americano, pelo Capítulo 7 da Lei de Falências, permite ao devedor isentar bens e rendimentos essenciais à manutenção de sua vida, mesmo sem uma figura análoga ao mínimo existencial. Em todas essas experiências, prevalece um denominador comum: não se cobra de quem não tem, sob pena de ampliar a exclusão social e inviabilizar qualquer recuperação econômica.

Nesse sentido, a experiência comparada reforça as críticas à regulamentação brasileira: nenhum país bem-sucedido no enfrentamento do superendividamento utiliza parâmetros tão descolados da realidade material e das condições de vida da população como o Brasil. Impõe-se, assim, uma revisão normativa que transforme o ideal constitucional de proteção à dignidade do devedor em realidade efetiva e mensurável.

CONCLUSÃO

A análise empreendida ao longo deste estudo evidencia que a proteção ao consumidor superendividado ainda enfrenta desafios significativos, especialmente no que tange à efetividade da Lei n.º 14.181/2021. A burocracia excessiva e a resistência dos credores à renegociação dificultam a aplicação prática dos mecanismos legais, tornando necessária uma reavaliação das políticas públicas voltadas à proteção desses consumidores.

Os Decretos n.º 11.150/2022 e n.º 11.567/2023, ao fixarem, respectivamente, R\$ 303 e R\$ 600 como valores absolutos para a renda mínima intocável do devedor, suscitaram fundadas objeções de ordem constitucional, levando o debate à mais alta instância judicial, uma vez que a fixação de valores absolutos baixos para a renda mínima intocável do devedor não assegura a dignidade humana e pode, paradoxalmente, perpetuar o ciclo do endividamento.

Essa visão, no entanto, mostrou-se insuficiente e insatisfatória diante da realidade social brasileira. Os valores adotados revelaram-se excessivamente baixos, incapazes de proporcionar ao devedor condições mínimas de sobrevivência. Em consequência, a norma regulamentar passou a ser percebida mais como parte do problema do que da solução: ao invés de auxiliar na recuperação do consumidor superendividado, poderia aprisioná-lo num ciclo de pobreza e endividamento, violando direitos básicos.

De outro lado, sob a perspectiva dos direitos fundamentais e da justiça social, prevalece o entendimento de que nenhuma política de recuperação de crédito pode se sobrepor à garantia da dignidade humana. Assim, se a escolha administrativa colocou em risco tal garantia – ao não resguardar adequadamente despesas básicas com moradia, alimentação, saúde e educação –, ela deve ser revista à luz da Constituição.

Os princípios da defesa do consumidor e da função social do contrato reforçam que a execução contratual tem limites éticos e jurídicos, especialmente quando em jogo está a própria sobrevivência do contratante vulnerável. Ademais, o compromisso constitucional de erradicação da pobreza e redução das desigualdades impõe que o ordenamento seja interpretado e aplicado no sentido de proteger os hipossuficientes, não de agravar sua situação.

As ADPFs 1005, 1006 e 1097, ainda pendentes de julgamento definitivo, cristalizam no STF essa tensão. A tese central nelas contida, e corroborada pela manifestação da PGR, é de que os decretos em questão não passaram no teste de compatibilidade com os preceitos fundamentais da Constituição. Ao tarifarem de forma restritiva o mínimo existencial, teriam incorrido em inconstitucionalidade material, merecendo censura e eventual invalidação.

Caso o STF acolha esses argumentos, abrir-se-á espaço para uma nova regulamentação, mais sensível às diferenças regionais e pessoais, possivelmente inspirada em modelos de faixas de renda, como recomendado pela literatura e visto nas experiências estrangeiras. Alternativamente, o STF poderá adotar uma interpretação conforme à expressão “nos termos da regulamentação”, esclarecendo que o valor de R\$ 600 representa apenas um piso mínimo nacional, sem impedir a fixação de patamares superiores conforme as circunstâncias do caso concreto. Essa saída conciliatória preservaria a validade formal dos decretos, mas mitigaria seus efeitos lesivos.

Independentemente do caminho adotado pela Corte, este estudo evidenciou que a proteção do mínimo existencial é elemento central da tutela jurídica do superendividado, não podendo ser tratada como mera abstração formal. Implica levar a sério o postulado de que “os contratos não podem impor ao devedor o sacrifício da própria existência”. Implica, também, reconhecer que a solvência do consumidor não é valor absoluto, devendo coexistir com a proteção da sua dignidade e inclusão social.

Diante disso, impõe-se a construção de um modelo normativo que una objetividade técnica com sensibilidade constitucional. A regulamentação do mínimo existencial deve ser reformulada com base em critérios transparentes, atualizados e ajustáveis à realidade socioeconômica regional, considerando indicadores como o salário-mínimo, a composição familiar e o custo da cesta básica. O recomeço financeiro do superendividado não é uma liberalidade administrativa ou contratual, mas uma exigência constitucional que decorre do compromisso republicano com a justiça social e a proteção dos vulneráveis.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, F. S. de. A teoria da onerosidade excessiva no Direito Civil brasileiro: limites e possibilidades de sua aplicação. **Revista da AJURIS**, v. 41, n. 134, 2014.

ANDRADE, F. S. de; ROSA, T. H. da. Notas sobre a tutela do consumidor superendividado no Brasil: um novo caso de proteção da pessoa contra si mesmo (atualidades e perspectivas). **Arquivo Jurídico** - Revista Jurídica Eletrônica da Universidade Federal do Piauí, v. 2, n. 1, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpi.br/index.php/raj/article/view/4508>. Acesso em: 23 mar. 2025.

BARBOSA, F. N. Superendividamento do consumidor no Brasil e o acesso a programas de transferência de renda. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DIREITOS HUMANOS DE COIMBRA, 2024, Coimbra. **Anais** [...]. Coimbra: [s.n.], 2024. Disponível em: <https://www.trabalhoscidhcoimbra.com/ojs/index.php/anaiscidhcoimbra/article/view/4380>. Acesso em: 26 mar. 2025.

BENJAMIN, A. H. *et al.* **Atualização do Código de Defesa do Consumidor**: anteprojetos-relatório. Brasília: Gráfica do Senado Federal, 2012.

BENJAMIN, A. H.; MARQUES, C. L. Extrato do Relatório-Geral da Comissão de Juristas do Senado Federal para atualização do Código de Defesa do Consumidor (14.03.2012). **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 92, p. 303-366, mar./abr. 2014.

BENJAMIN, A. H.; MARQUES, C. L.; LIMA, C. C. de; VIAL, S. M. **Comentário à Lei 14.181/2021**: a atualização do CDC em matéria de superendividamento. São Paulo: RT, 2021.

BERTONCELLO, K. R. D. **Superendividamento do consumidor**: mínimo existencial - casos concretos. São Paulo: RT, 2015.

BERTONCELLO, K. Núcleos de conciliação e mediação de conflitos nas situações de superendividamento: conformação de valores da atualização do Código de Defesa do Consumidor com a Agenda 2030. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 138, set./out. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1005**. Requerente: Associação Brasileira de Contribuintes (ABC). Relator: Min. André Mendonça. Brasília, DF, 2022. Em trâmite. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1006**. Requerente: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo (CNC). Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, 2022. Em trâmite. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 1097**. Requerente: Partido Social Liberal (PSL) / Federação de Partidos. Relator: Min. Cristiano Zanin. Brasília, DF, 2023. Em trâmite. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>.

CARVALHO, D. F. de; SILVA, F. O. Superendividamento e mínimo existencial: teoria do *reste à vivre*. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 118, p. 363-386, 2018. Disponível em: <https://revistadedireitodoconsumidor.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

COSTA, G. de F. M. da. **Superendividamento**: a proteção do consumidor de crédito em Direito Comparado brasileiro e francês. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

- FACHIN, L. E. **Estatuto jurídico do patrimônio mínimo**. Renovar, 2001.
- GUERRA FILHO, J. P. **A defesa do consumidor na contemporaneidade**. 1. ed. Recife: FASA, 2021.
- HENNIGEN, I. Superendividamento dos consumidores: uma abordagem a partir da Psicologia Social. **Revista Subjetividades**, Fortaleza, v. 10, n. 4, p. 1173-1201, 2010. Disponível em: <https://revistasubjetividades.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.
- LIMA, C. C. de. Adesão ao projeto Conciliar é Legal (CNJ): projeto piloto “Tratamento das situações de superendividamento do consumidor”. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 63, p.173-201, jul./set. 2007.
- LIMA, C. C. de; BERTONCELLO, K. R. D. Conciliação aplicada ao superendividamento: estudos de casos. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, n. 71, p. 106-141, jul./set. 2009.
- LIMA, C. C.; BERTONCELLO, K. D. **Superendividamento aplicado**. Rio de Janeiro: GZ, 2010.
- LIMA, C. C. de. **O tratamento do superendividamento e o direito de recomeçar dos consumidores**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.
- MARANHÃO (Estado). Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento n.º 0810541-06.2023.8.10.0000. Agravante: Ataniel Campelo Pereira. Agravado: Banco Bradesco S.A. Relator: Des. José de Ribamar Castro. São Luís, 2023. Disponível em: <https://tjma.jus.br>.
- MARQUES, C. L. Sugestões para uma lei sobre o tratamento do superendividamento de pessoas físicas em contratos de crédito ao consumo: proposições com base em pesquisa empírica de 100 casos no Rio Grande do Sul. In: MARQUES, C. L.; CAVALLAZZI, R. L. (org.). **Direitos do Consumidor endividado: Superendividamento e Crédito**. 1. ed. São Paulo: RT, 2006, p. 255-309.
- MARQUES, C. L. Consumo como igualdade e inclusão social: a necessidade de uma lei especial para prevenir e tratar o “superendividamento” dos consumidores pessoas físicas. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 13, n. 101, p. 405-424, 2012. Disponível em: <https://revistajuridicapresidencia.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.
- MARQUES, C. L. Mulheres, Idosos e o Superendividamento dos Consumidores: cinco anos de dados empíricos do Projeto-Piloto em Porto Alegre. **Revista de Direito do Consumidor**, São Paulo, v. 100, p. 393-423, jul./ago. 2015.

MARQUES, C. L. **Contratos no Código de Defesa do Consumidor**. 9. ed. São Paulo: RT, 2019.

MARQUES, C. L.; BARBOSA, F. N. A proteção dispensada à pessoa idosa pelo direito consumerista é suficiente como uma intervenção reequilibradora? **Civilistica.com**, v. 8, n. 2, p. 1-26, 2019.

MARQUES, C. L. A noção de mínimo existencial na Lei 14.181, 2021 e sua aplicação imediata: primeiras reflexões *In*: LEAL, L. M. de M.; CALADO, V. de N.; GUERRA FILHO, J. P. **A defesa do consumidor na contemporaneidade**. 1. ed. Recife: FASA, 2021.

NEGREIROS, T. **Teoria do contrato: novos paradigmas**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

PEREIRA, P. S. V. **Contratos: tutela judicial e novos modelos decisórios**. Curitiba: Juruá, 2018.

REYMAO, A. E. N.; OLIVEIRA, F. G. de. O superendividamento do consumidor no Brasil: um debate necessário entre o Direito e a Economia no século XXI. **Revista de Direito, Globalização e Responsabilidade nas Relações de Consumo**, v. 2, n. 1, p. 167-187, 2016.

SALOMÃO FILHO, C. Função social do contrato: primeiras anotações. **Revista de Direito Mercantil, Industrial, Econômico e Financeiro**, v. 42, n. 132, p. 7-24, 2003.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. Apelação Cível n.º 1001826-84.2023.8.26.0407. Relator: Des. Jairo Brazil Fontes Oliveira. São Paulo, 13 dez. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br>.

SARLET, I. W. Direitos fundamentais e direito privado: algumas considerações em torno da vinculação dos particulares aos direitos fundamentais. **Boletim Científico Escola Superior do Ministério Público da União**, n. 16, p. 193-259, 2005.

SARMENTO, D. O mínimo existencial. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1644-1689, 2016. Disponível em: <https://revistadedireitodacidade.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

SERASA EXPERIAN. **Mapa da Inadimplência e Negociação de Dívidas no Brasil**. Serasa Experian, 2023. Disponível em: <https://www.serasa.com.br/limpa-nome-online/blog/mapa-da-inadimplencia-e-renogociacao-de-dividas-no-brasil/>. Acesso em: 26 mar 2025.

SILVA, V. A. da. Direitos fundamentais e relações entre particulares. **Revista Direito GV**, v. 1, n. 1, p. 173-180, 2005. Disponível em: <https://revistadireitogv.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

TIMM, L. B. As origens do contrato no Novo Código Civil: uma introdução à função social, ao welfarismo e ao solidarismo contractual. **The Latin American and Caribbean Journal of Legal Studies**, v. 3, n. 1, p. 3, 2008.

TORRES, R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 177, p. 29-49, 1989. Disponível em: <https://revistadireitoadministrativo.com>. Acesso em: 23 mar. 2025.

ZAGREBELSKY, G. **O direito dúctil**: lei, direitos, justiça. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NUMERUS CLAUSUS: DE PRINCÍPIO DA EXECUÇÃO PENAL A REGRA DE DIREITO FUNDAMENTAL

*‘NUMERUS CLAUSUS’: FROM A PRINCIPLE OF PENAL
EXECUTION TO A RULE OF FUNDAMENTAL RIGHT*

João Vitor Flavio de Oliveira Nogueira

(Mestre em Direito do Estado - Universidade Federal do Paraná/UFPR.

Assessor na Defensoria Pública do Estado do Paraná)

joao.flavio@ufpr.br

Rafael Ferreira Bizelli

(Mestre em Direito - Universidade Federal de Uberlândia/UFU. Defensor

Público do Estado de Minas Gerais)

rafael.bizelli@defensoria.mg.def.br

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de apresentar as relações entre os usos do termo *numerus clausus* no debate sobre direitos fundamentais e como princípio da execução penal. Metodologicamente, o artigo parte de revisão bibliográfica, com pesquisa realizada por meio do método analítico-dedutivo, em especial, a partir das referências ao uso do termo pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão na década de 1970. Com esta abordagem, inicia-se por meio da retomada do significado que *numerus clausus* carrega dentro do debate constitucional e sua interação com a teoria da “reserva do possível”. Em sequência, traça-se a origem do uso do *numerus clausus* na execução penal como alternativa à situação penitenciária e à falta de vagas que atinge o mínimo existencial e a dignidade da pessoa humana. Na seção posterior, aborda-se o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” (ADPF 347) e a aplicação do *numerus clausus* no sistema socioeducativo como “estratégia de gestão” pelo Supremo Tribunal Federal. Diante da indeterminação do termo em razão dos usos como princípio, sistema, lógica e “estratégia de gestão”, propõe-se a utilização do *numerus clausus* como regra de direito fundamental, a partir da teoria de Robert Alexy. Ao final, recorre-se à conexão com a dignidade da pessoa humana, à manutenção do mínimo existencial e aos destinatários dos direitos fundamentais para pensar sobre a jusfundamentalidade do *numerus clausus* em face do estado

de desconformidade constitucional ao qual as pessoas custodiadas pelo Estado brasileiro são submetidas.

Palavras-chave: *Numerus clausus*. Direitos fundamentais. Execução penal. Sistema penitenciário. Superlotação carcerária.

ABSTRACT

This article aims to present the relationships between the uses of the term *numerus clausus* in the debate on fundamental rights and as a principle of penal execution. Methodologically, the article is based on a literature review, with research conducted using the analytical-deductive method, focusing in particular on references to the use of the term by the German Federal Constitutional Court in the 1970s. With this approach, it begins, then, by resuming the meaning that *numerus clausus* carries within the constitutional debate and its interaction with the “reservation of the possible” theory. In sequence, the origin of the use of *numerus clausus* in penal execution is traced, as an alternative to the penitentiary situation and the lack of vacancies that affects the existential minimum and the dignity of the human person. In the subsequent section, the recognition of the “unconstitutional state of affairs” (ADPF 347) and the application of *numerus clausus* in the socio-educational system as a “management strategy” by the Federal Supreme Court are discussed. Given the indeterminacy of the term due to its uses as a principle, system, logic and “management strategy”, it is proposed to use *numerus clausus* as a rule of fundamental right, based on the theory of Robert Alexy. In conclusion, the connection is made with the dignity of the human person, the maintenance of the existential minimum, and the recipients of fundamental rights to consider the jusfundamentality of *numerus clausus* in the face of the constitutional nonconformity experienced by individuals in custody under the Brazilian state.

Keywords: *Numerus clausus*. Fundamental rights. Penal execution. Prison system. Prison overcrowding.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. O *NUMERUS CLAUSUS* E O ENCARCERAMENTO EM MASSA NO BRASIL. 2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS CUSTODIADOS PELO ESTADO: DO “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” (ADPF 347/2015) AO *NUMERUS CLAUSUS* COMO “ESTRATÉGIA DE GESTÃO” (HC 143.988/ES). 3. É POSSÍVEL QUE O *NUMERUS CLAUSUS* CONSTITUA UMA REGRA DE DIREITO FUNDAMENTAL? CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 24/10/2025

Data de aceitação: 13/05/2026

INTRODUÇÃO

O termo *numerus clausus* remete a precedentes históricos dentro do debate constitucional e carrega uma carga de significados vinculados aos direitos fundamentais. Além de nomear casos julgados pelo Tribunal Constitucional Federal Alemão (*Bundesverfassungsgericht*)¹ e ser referido enquanto uma sistemática adotada no raciocínio das decisões, a expressão *numerus clausus* aparece atrelada à ideia de efetividade dos direitos fundamentais, especialmente a partir das prestações materiais do Estado. Nesse sentido, o termo que em latim significa “número fechado” surge acompanhado da teoria constitucional da “reserva do possível”.

O primeiro caso emblemático e que confere destaque ao *numerus clausus* no debate constitucional da Alemanha diz respeito à possibilidade de restrição à admissão no ensino superior, em razão da limitação do número de vagas, com justificativa na indisponibilidade de recursos pelos cofres públicos. Na decisão de 1972, o Tribunal Constitucional reconheceu a legitimidade das regras *numerus clausus* que “fixavam requisitos específicos para o ingresso”² nas universidades, de modo a restringir a oferta de vagas diante da demanda. Além disso, ao tratar das referidas regras aplicadas aos cursos

¹ “*Numerus clausus I* ou precedente BVerGE 33, 303, de 1973” e “*Numerus clausus II* ou precedente BVergGE 43, 291, de 1977”. SGARBOSSA, L. F. *Crítica à teoria dos custos dos direitos*, 2010, p. 133.

² PEREIRA, A. L. P. *A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia*, 2009, p. 6.

de Medicina, a Corte alemã explica que “tinham por fundamento não só a incompatibilidade entre a oferta e a demanda de vagas, mas, também, a necessária manutenção de uma estrutura adequada das instituições”³.

A controvérsia constitucional, que inclusive foi nomeada de *Numerus clausus I*, fundava-se, por um lado, na pretensão de acesso às vagas universitárias com base no artigo 12, parágrafo 1º, da Lei Fundamental de Bonn⁴. Contudo, a partir da decisão da Corte tedesca, concluiu-se que, “se a capacidade de absorção existente nas universidades se havia exaurido, então o alargamento do ingresso no ensino superior deveria acontecer dentro do possível e obedecendo a uma sequência controlada”⁵.

Disso se nota que a inserção do *numerus clausus* no debate constitucional acompanha a construção teórica do que a doutrina traduziu como “reserva do possível”. Sobre este termo, Caroline Bitencourt explica que o Tribunal Constitucional utilizou a expressão “*Vorbehalt des Möglichen*” para “fazer menção àquilo que a sociedade pode exigir do Estado, ou seja, do que é proporcional/razoável que a sociedade exija do Estado Social Alemão”⁶. Nesse sentido, a “reserva do possível” passou a significar um tipo de “limite jurídico e fático dos direitos fundamentais”⁷.

Ainda sobre o *Numerus clausus I*, Ingo Wolfgang Sarlet e Mariana Figueiredo destacam que a Corte alemã “firmou entendimento no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade”⁸. Ao analisar o caso, Luís Fernando Sgarbossa explica que “há um apelo exposto na decisão-paradigma à necessidade de racionalidade nas expectativas individuais baseadas em

³ PEREIRA, A. L. P. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira: entre o constitucionalismo e democracia**, 2009, p. 7.

⁴ “Todos os alemães têm o direito de escolher livremente a sua profissão, seu emprego e sua instituição de formação.”

⁵ PEREIRA, *op. cit.*, p. 13.

⁶ BITENCOURT, C. M. A reserva do possível no contexto da realidade constitucional brasileira e sua aplicabilidade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, 2014, p. 217.

⁷ SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *In*: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (coord.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**, 2010, p. 30.

⁸ *Ibidem*, p. 29.

direitos fundamentais”⁹. Ao Estado, então, “não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável”¹⁰. Percebe-se, assim, que o recurso à razoabilidade para medir o que se pode exigir do Estado (e, aqui, um Estado social) constitui um ponto central na base teórica do raciocínio jurídico das decisões que legitimaram o *numerus clausus*.

Apesar da repercussão que esses julgados possuem no direito constitucional, a referência à regra do *numerus clausus* não se restringe apenas à limitação das vagas em cursos universitários oferecidos pelo Estado. Em 1989, na França, o então deputado Gilbert Bonnemaïson encaminhou ao Ministro da Justiça um relatório nomeado “La modernisation du service public pénitentiaire”. Entre as propostas que se voltavam ao sistema penitenciário francês, havia a presença do *numerus clausus*, que “consistia na obrigatoriedade de que o número de presos em um estabelecimento penal atendesse ao número exato (fechado) de vagas disponíveis”¹¹. Como explica Rodrigo Roig, segundo a proposta do Relatório Bonnemaïson, “uma vez ultrapassada a capacidade máxima do estabelecimento, deveriam ser escolhidos os presos com melhor prognóstico de adaptabilidade social, impondo-lhes a detenção domiciliar com vigilância eletrônica”¹².

Assim, se na doutrina dos direitos fundamentais além o *numerus clausus* nomeia um caso paradigmático que remete à limitação de vagas universitárias, na execução penal o *numerus clausus* surge como uma proposta que também remete à limitação de vagas, porém, do sistema carcerário. Desse modo, nos dois contextos fático-jurídicos, verifica-se a relação entre a oferta de “prestação material” do Estado (ensino superior e cumprimento adequado da pena) e as demandas individuais por direitos fundamentais (direito à educação e direito ao cumprimento digno da pena).

A pesquisa parte, então, das relações entre os usos do termo *numerus clausus*, investigando as referências a tal conceito no sistema penitenciário, com

⁹ SGARBOSSA, L. F. **Crítica à teoria dos custos dos direitos**, 2010, p. 137.

¹⁰ SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. In: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (coord.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**, 2010, p. 29.

¹¹ ROIG, R. D. E. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, jan./abr. 2014, p. 104.

¹² *Ibidem*, p. 104.

enfoque principal na sua apresentação como princípio da execução penal. Com a aplicação do método dedutivo, por meio de revisão bibliográfica e de análises de decisões do Supremo Tribunal Federal que revelam uma indeterminação dos usos do *numerus clausus*, a pergunta que move a pesquisa é: mais do que um princípio da execução penal, uma lógica, um instrumento ou uma estratégia de gestão, é possível que o *numerus clausus* constitua uma regra de direito fundamental de toda pessoa submetida à custódia do Estado punitivo brasileiro?

1. O *NUMERUS CLAUSUS* E O ENCARCERAMENTO EM MASSA NO BRASIL

O *numerus clausus* como solução à falta de vagas no sistema penitenciário, conforme brevemente anunciado, tem origem na França. Sobre a história do relatório do deputado Gilbert Bonnemaïson encaminhado ao Ministro da Justiça, Rodrigo Roig assim define: “Estava lançada uma proposta concreta de contenção da presença de mais presos do que a capacidade de vagas no cárcere”¹³. A rigor, embora não seja estritamente o objeto deste trabalho, o que a proposta também faz é questionar o encarceramento enquanto a principal saída social da prevenção e da repressão à criminalidade.

Muito embora date de 1989, a alternativa do *numerus clausus* já antevia um futuro marcado pelo encarceramento em massa¹⁴. Em seu artigo “Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*”, publicado em 2014¹⁵, Rodrigo Roig traça a origem dessa ideia e expõe aplicações no âmbito internacional. Nesse sentido, lista decisões nas quais é possível identificar uma racionalidade jurídica baseada no *numerus clausus*, embora nem sempre com esta nomenclatura.

¹³ ROIG, R. D. E. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, jan./abr. 2014, p. 105.

¹⁴ Neste ponto, importa ressaltar a passagem do discurso de Gilbert Bonnemaïson que Roig explora em seu artigo: “[...] direi-lhes antes de mais nada a minha crença, forte ontem, mais forte ainda hoje, que esvaziar as prisões de sua superlotação e criar os meios para proibir a sua reprodução pelo *numerus clausus* é a única maneira de resolver o problema das prisões.” *Ibidem*, p. 106.

¹⁵ O mesmo conteúdo do artigo também integra um dos capítulos de seu livro. Entre os doze princípios da execução penal listados, o *numerus clausus* é o último indicado na obra. ROIG, R. D. E. **Execução penal: teoria e prática**, 2021.

Desde países europeus como Holanda, Noruega, Suécia e Dinamarca, em que se afirma haver uma “espécie de *lista de espera*”, até os Estados Unidos da América, com decisão da Suprema Corte no sentido de que “os tribunais podem emitir ordens que ponham limites ao número de presos, sempre que necessário para assegurar o respeito a um mandamento constitucional”¹⁶, a ideia de um “número fechado” de presos dentro do sistema aparece como uma medida de limitação ao tratamento conferido às pessoas privadas da liberdade pelo Estado. Das decisões que Roig analisa, destaca-se a da Corte alemã, que, como explica:

Ao hipotizar a obrigação por parte do Estado de interromper ou renunciar imediatamente à execução da pena no caso de detenções não respeitosas da dignidade humana, o tribunal alemão enfatizou o princípio da superioridade da dignidade da pessoa humana sobre o “direito” de punir estatal¹⁷.

Interessante notar que Rodrigo Roig, apesar do título de seu artigo, por vezes se refere ao *numerus clausus* como sistema, e não como princípio.

Depois de analisar os casos internacionais, Roig defende ser tecnicamente possível a aplicação do *numerus clausus* na execução penal brasileira. Antes, afirma que, para a devida efetivação, o número de saídas deveria ser maior em relação ao das entradas no sistema carcerário. Para tanto, propõe a criação de uma comissão de acompanhamento, coordenada pelo próprio Juízo da Execução e integrada pelos outros órgãos previstos expressamente na Lei de Execução Penal (LEP), tais como Defensoria Pública, Ministério Público e Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária.

Nesse sentido, sobre os métodos de efetivação, Roig esquematiza espécies: *numerus clausus* preventivo, direto e progressivo. Em linhas gerais, no primeiro, evita-se a entrada de novas pessoas no sistema carcerário com a imposição de prisões domiciliares. No direto, deve-se recorrer ao instituto do indulto para aqueles que estiverem mais próximos de atingir liberdade

¹⁶ ROIG, R. D. E. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, jan./abr. 2014, p. 109.

¹⁷ *Ibidem*, p. 110.

novamente¹⁸. Por último, no progressivo, chama-se de “transferência em cascata (em cadeia)”, de modo que a alteração de regimes fosse conjugada a “empurrar” quem estivesse no regime menos gravoso a sair do sistema¹⁹.

Nota-se, então, que qualquer espécie adotada implica a imposição de critérios que poderão ser mais ou menos subjetivos. Mas, antes de construir a sua aplicação, é preciso reconhecer que a “lógica” do *numerus clausus*, como também denomina Rodrigo Roig, aparece “coligada com a relativização da relação Estado-indivíduo”, de modo que, se não existe “vaga suficiente para abrigar com dignidade os presos, não se pode dar seguimento à execução penal”²⁰. Trata-se, assim, de uma limitação do poder punitivo estatal, justamente em razão das restrições materiais e da falta do mínimo razoável que se pode exigir do Estado para que uma pessoa fique custodiada.

Se incorporado ao ordenamento jurídico pátrio, o *numerus clausus* no sistema penitenciário refletirá a cultura do Estado brasileiro. Qualquer instituto jurídico, mesmo que inspirado em uma regra de outro país, não terá seu significado autoexplicativo dentro da cultura que busca importá-lo. Nesse sentido, Pierre Legrand defende que “A regra é, necessariamente, uma forma cultural de incorporação. Como uma acreção de elementos culturais, ela é sustentada por impressionantes formações históricas e ideológicas”²¹.

Portanto, a importância conferida ao *numerus clausus* ressoa o contexto cultural em que foi gestado nosso Estado. Quanto a isso, não se pode desconsiderar, então, análises como a de Thula Pires e Ana Luiza Flauzina, que acentuam o caráter racista do cárcere brasileiro: “O Estado Constitucional brasileiro se formou através da assunção de pessoas negras e indígenas na condição de inimigos, não só na organização do poder punitivo, mas em todos os outros aspectos de seu funcionamento jurídico-

¹⁸ Para além do indulto, entre ferramentas jurídicas disponíveis, quando julgou o tema do “Cumprimento de pena em regime menos gravoso ante a falta de vagas em estabelecimento penitenciário adequado”, no Recurso Extraordinário 641320/RS, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese que trouxe outras alternativas: “Havendo déficit de vagas, deverá determinar-se: (a) a saída antecipada de sentenciado no regime com falta de vagas; (b) a liberdade eletronicamente monitorada ao sentenciado que sai antecipadamente ou é posto em prisão domiciliar por falta de vagas; (c) o cumprimento de penas restritivas de direito e/ou estudo ao sentenciado que progride ao regime aberto.”

¹⁹ ROIG, R. D. E. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, jan./abr. 2014, p. 117.

²⁰ *Ibidem*, p. 110.

²¹ LEGRAND, P. A impossibilidade de “transplantes jurídicos”. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, jan./jul. 2014, p. 20.

institucional”²². Nesse sentido, Débora Regina Pastana aponta que “a figura do estado punitivo” se materializa no “encarceramento em massa e ilegal dos membros das classes populares”²³.

As duas leituras do viés discriminatório do encarceramento conjugam outros elementos, como a criação de um inimigo racial, o banimento dos miseráveis²⁴ e a colocação de categorias de “indesejáveis” na zona do “não ser” que o cárcere, nas condições atuais, constitui. Assim sendo, o *numerus clausus* na execução penal não pode ser pensado sem referência a este substrato cultural que ressoa nossa formação histórica, marcada por racismo, tortura e escravidão. O *numerus clausus*, enquanto uma alternativa, situa-se em face de uma estrutura estatal que não comporta mais a razão entre o número de presos e as vagas que o sistema penitenciário possui e que, por consequência, não assegura o minimamente razoável dentro de padrões da dignidade humana.

Neste ponto, importante destacar que a conexão das normas de direitos fundamentais com a dignidade da pessoa humana constitui elemento essencial de distinção em comparação ao que caracteriza as demais normas²⁵. Entretanto, apesar de sua relação expressa com a efetivação da dignidade da pessoa humana, a apresentação do *numerus clausus* como princípio da execução penal parece ainda se acanhar em construir uma vinculação direta com os direitos fundamentais dos presos. A suspeita, dada essa realidade cultural, é que o avanço do reconhecimento da “jusfundamentalidade” do *numerus clausus* esbarra na pergunta: quem são os titulares deste direito?

A população carcerária do Brasil, em 30 de junho de 2025, era de 701.637 pessoas. Paralelamente, o déficit de vagas consubstancia o número de 202.296. Entre os estados federados, de forma decrescente, São Paulo, Minas Gerais e Pernambuco lideram a falta de vagas em números. Apenas o estado

²² PIRES, T. R. de O.; FLAUZINA, A. L. P. Constitucionalismo da Inimizade. **Revista Direito e Práxis**, 2022, p. 2830.

²³ PASTANA, D. R. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. **Civitas**, jan./abr. 2013, p. 44.

²⁴ Como afirma Débora Regina Pastana: “O grande encarceramento é o retrato do banimento contemporâneo”. Nesse sentido, Pastana descreve a passagem da sociedade disciplinar para a sociedade do controle.” PASTANA, D. R. Vigiar e banir: o declínio da disciplina panóptica na lógica punitiva contemporânea. **Revista Direito e Práxis**, 2016, p. 128.

²⁵ PINTO E NETTO, L. C. **A abertura do sistema de direitos fundamentais do estado constitucional**, 2016, p. 120.

do Maranhão apresenta superávit de vagas (154). Esses dados constam no Levantamento de Informações Penitenciárias e foram coletados pela Secretaria Nacional de Políticas Públicas (SENAPPEN)²⁶. No levantamento da população prisional que resultou no total indicado, considerou-se apenas as celas físicas, com a exclusão do Sistema Penitenciário Federal. No entanto, em relação ao que pretende a aplicação do *numerus clausus*, apenas o número de falta de vagas não traduz toda a realidade do cárcere. Mais gravosa ainda pode ser a proporção de pessoas presas por vagas existentes. Trata-se da “razão preso/vaga”.

Além disso, quanto ao perfil racial da população do cárcere brasileiro, mesmo com o alerta da subnotificação, destaca-se que, apenas em celas físicas, o número de pessoas pardas presas em 2023 era de 303.202. Brancos somam 179.156 e pretos, 98.183. Em comparação, segundo o censo do IBGE de 2022, o perfil étnico-racial do Brasil se apresenta com os seguintes dados: 45,3% da população é parda, 43,5%, branca e 10,2%, preta²⁷. Portanto, a maior desproporção se dá em relação às pessoas pretas sob custódia pelo Estado brasileiro.

Os dados estatísticos referentes ao cárcere não estão imunes às críticas. Ao contrário, o próprio cenário da superlotação tende a dificultar a contagem e o levantamento de informações. Nesse contexto, André Giamberardino revela estranhamento em relação à raridade do “questionamento do dado mais obscuro quando o assunto é a superlotação carcerária: quais critérios são utilizados para definição da capacidade máxima de vagas de cada unidade prisional”²⁸. Nesse sentido, aponta a existência de uma “cifra oculta” da superlotação, pois, a depender do que se considera “uma vaga”, a proporção da ocupação dos estabelecimentos prisionais pode ser ainda maior.

Entre as razões para a possibilidade de uma “cifra oculta”, destaca-se que a Lei de Execução Penal, em seu artigo 85, parágrafo único, atribui unilateralmente ao Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária a determinação do limite máximo de capacidade de cada estabelecimento. Deste modo, o apontamento de uma “cifra oculta da superlotação” tem no

²⁶ BRASIL. **Levantamento de Informações Penitenciárias**, 2025.

²⁷ IBGE. **Panorama do Censo 2022**, 2023.

²⁸ GIAMBERARDINO, A. R. **Comentários a Lei de Execução Penal**, 2021, p. 187.

fundo a crítica à contagem de vagas no sistema sem um controle externo e à própria definição de vaga no sistema penitenciário. Diante disso, André Giamberardino apresenta a seguinte pergunta: “Afim, o que faz uma vaga?”²⁹ Esta inquietação possui relação direta com a construção do que é o mínimo razoável.

Entre os atos administrativos normativos que apresentam respostas do Estado brasileiro, a Resolução n.º 05 de 25 de novembro de 2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCCP) merece destaque, uma vez que “Dispõe sobre os indicadores para fixação de lotação máxima nos estabelecimentos penais *numerus clausus*”. Como limitador à capacidade, a vaga deve pressupor a existência de uma cama ao custodiado, sendo vedado que se inclua no cômputo o número de colchões no chão (artigo 3º, §2º, da referida Resolução). Além disso, já não como um parâmetro para a definição da capacidade máxima, mas sim como um alerta para a superlotação, a Resolução n.º 5 de 2016 do CNPCCP coloca o indicador de 137,5% para unidades masculinas como linha de corte para a exigência, inclusive, de um plano de redução.

Dois outros dispositivos devem ser ressaltados na Resolução. Um primeiro diz respeito à proibição da permanência de mulheres presas em estabelecimentos com a capacidade máxima ultrapassada (artigo 6º). E outro se trata da previsão expressa do artigo 7º: “Nas unidades penais que não houver lotação acima da capacidade, quando da publicação desta Resolução, fica vedada a entrada de presos que exceda sua capacidade.” Nota-se, então, que este último dispositivo busca a implementação do *numerus clausus* preventivo, impedindo a entrada de novos custodiados no estabelecimento. Entretanto, apesar da intenção de evitar que mais estabelecimentos se tornem superlotados, a medida pode significar o agravamento de outros presídios e penitenciárias com taxa de ocupação já superior ao limite máximo.

A preocupação com a taxa de ocupação revela a busca por um mínimo razoável. Ao mesmo tempo, a previsão de vinculação do número de vagas à existência de camas para a definição da capacidade máxima demonstra a exigência material desse mínimo ao Estado, embora vincular a existência de uma vaga no sistema prisional à simples presença de cama esteja distante

²⁹ GIAMBERARDINO, A. R. **Comentários a Lei de Execução Penal**, 2021, p. 187.

do conjunto de exigências materiais mínimas para qualificar uma condição como digna.

Nesse sentido, o objetivo de garantir a qualidade da instituição, como mostrado na introdução, não é novidade no debate sobre *numerus clausus* e “o mínimo que razoavelmente se pode exigir do Estado”. Assim, a aproximação do *numerus clausus*, na execução penal, da efetivação dos direitos fundamentais na ordem constitucional, a partir das bases teóricas que legitimam a exigência do mínimo ao Estado, pode concretizar o *numerus clausus* como “um instrumento de recondução da execução penal a um status de conformidade constitucional”³⁰.

2. O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E OS CUSTODIADOS PELO ESTADO: DO “ESTADO DE COISAS INCONSTITUCIONAL” (ADPF 347/2015) AO NUMERUS CLAUSUS COMO “ESTRATÉGIA DE GESTÃO” (HC 143.988/ES)

Para o Supremo Tribunal Federal, o primeiro eixo que fundamenta a desconformidade constitucional do sistema carcerário brasileiro se revela por meio “da superlotação e da má qualidade das vagas existentes, marcadas pelo déficit no fornecimento de bens e serviços essenciais que integram o mínimo existencial”. No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/2015, o STF reconheceu o que nomeou de “estado de coisas inconstitucional” na realidade prisional do Brasil. Com inspiração na decisão da Corte colombiana – e, por isso, como um exemplo da migração das ideias constitucionais³¹ –, o reconhecimento da figura do “estado de coisas inconstitucional” pelo Supremo revela “o modo como as Cortes Constitucionais receberam a questão da violação sistemática dos direitos dos presos e sobre o que decidiram intervir (ainda que cautelarmente, no caso brasileiro)”³².

³⁰ ROIG, R. D. E. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, jan./abr. 2014, p. 118.

³¹ CHOUDHRY, S. Migration as a new metaphor in comparative constitutional law. *In*: CHOUDHRY, S. (ed.). **The migration of constitutional ideas**, 2006.

³² MACHADO, M. R. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista de Investigações Constitucionais**, mai./ago. 2020, p. 639.

Muito embora não exista referência ao *numerus clausus*, o acórdão do julgamento da Corte parece trazer pressupostos fáticos e jurídicos para a legítima aplicação do *numerus clausus* na execução penal e sua relação direta com direitos fundamentais. Nesse sentido, aliás, a decisão fundamentou-se na característica de um processo estrutural, sendo explícita ao expressar que tais litígios estruturais têm como objeto uma “falha crônica no funcionamento das instituições estatais”. Além disso, há manifesta referência a uma situação de massiva violação de direitos fundamentais, que se funda em uma série de ações e omissões do Estado brasileiro.

No contexto latino-americano, o posicionamento da Corte na ADPF 347 é simbólico dentro do ativismo judicial por chamar o Poder Judiciário à estruturação de medidas para o enfrentamento de situações de violações generalizadas de direitos de grupos vulnerabilizados. Não por acaso, nomeia-se de “nova classe de ativismo judicial”³³ em relação aos “litígios estruturais”. Nessa nova classe, com recurso às chamadas “medidas estruturais”, busca-se a superação de “uma massiva privação de direitos, geralmente de uma significativa quantidade de pessoas, por meio de um processo que conte com a participação de vários órgãos com competência para atuar naquele setor”³⁴.

Neste caminho do Supremo Tribunal Federal que revela uma atuação mais ativa em relação à situação desumana dos cárceres brasileiros, Maíra Rocha Machado destaca que, pouco tempo antes do julgamento da referida ADPF, a Corte já havia dado provimento ao RE 592.581/RS, “estabelecendo que o Judiciário pode impor obrigações ao Executivo, promovendo medidas e executando obras em estabelecimentos prisionais”³⁵, por unanimidade e com repercussão geral. Nessa toada, percebe-se que, a rigor, o objetivo da decisão foi a busca por efetivação da dignidade das pessoas em privação de liberdade pelo Estado, embora signifique um alargamento da atuação do Judiciário. Em relação a esta última crítica, pode-se notar um deslocamento

³³ KOZICKI, K.; VAN DER BROOKE, B. M. S. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, jul./dez. 2018, p. 155.

³⁴ SERAFIM, M. C. G.; LIMA, G. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, 2021, p.773.

³⁵ MACHADO, M. R. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista de Investigações Constitucionais**, mai./ago. 2020, p. 633.

do poder decisório ao crescente protagonismo do Supremo³⁶. No entanto, apesar disso, a existência de “verdadeiros infernos dantescos” (como refere a petição inicial da ADPF 347) no sistema prisional brasileiro parece legitimar essa atuação judicial contramajoritária do STF.

Nessa perspectiva, o reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” pode ser visto como propulsor da efetivação dos direitos fundamentais e do mínimo existencial, uma vez que reconhece “a gravidade e a amplitude das violações de direitos, a responsabilidade partilhada por vários entes estatais e a necessidade de implementação de estratégias complexas, de curto, médio e longo prazo, para cessar essas violações”³⁷. Mais ainda, a decisão da Corte trouxe para o centro do debate constitucional o problema carcerário brasileiro, com enfoque nos direitos fundamentais das pessoas que sobrevivem sob a custódia estatal.

Contudo, no Estado brasileiro, a superlotação não é restrita ao cárcere por excelência. O sistema socioeducativo voltado aos adolescentes responsabilizados por atos infracionais também revelou a existência de estabelecimentos que superavam a capacidade máxima, portanto, sem respeito ao limite de vagas. Contra este estado de (igualmente) desconformidade constitucional, o julgamento do *habeas corpus* coletivo n.º 143.988, impetrado pela Defensoria Pública do Estado do Espírito Santo, pode ser elencado como exemplo da implementação do *numerus clausus* no cenário brasileiro, diante da grave violação aos direitos humanos de adolescentes internados. No remédio constitucional, a solução apontada pela impetrante foi justamente a adoção do *princípio* do *numerus clausus*.

No caso concreto que proveio da unidade Casa de Custódia UNINORTE, em Linhares/ES, a capacidade era limitada a 90 vagas, em 2017, embora 202 adolescentes estivessem lá internados. Na leitura do acórdão do Supremo Tribunal Federal, observa-se que a situação recebeu novos argumentos para além da superlotação e de suas consequências, que desembocavam em tortura e violência. A decisão fundamentou-se também na absoluta prioridade conferida a crianças e adolescentes, prevista no *caput* do artigo

³⁶ HACHEM, D. W.; PETHECHUST, E. R. B. Supremacia judicial no constitucionalismo brasileiro: riscos à democracia e as alternativas das teorias dos diálogos constitucionais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 2020. p. 239.

³⁷ MACHADO, M. R. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista de Investigações Constitucionais**, mai./ago. 2020, p. 637.

227 da Constituição de 1988. Neste ponto, interpreta-se que a dignidade da pessoa humana recebeu destaque devido aos seus especiais titulares, aos quais foi garantido tratamento prioritário pelo texto constitucional.

A questão chegou ao STF porque o Tribunal de origem e o Superior Tribunal de Justiça negaram a concessão da ordem, sob o argumento da inadequação da via eleita. Inclusive, no início da tramitação no Supremo, a primeira decisão monocrática não conheceu do *habeas corpus* por entender que o remédio constitucional não seria cabível em prol de uma coletividade indeterminada de pessoas. Em sede de agravo de instrumento, apesar da não individualização de todos os pacientes do *habeas corpus* coletivo (o que obstaría a impetração para todas as pessoas, gerando uma situação de quebra de isonomia e, também, de segurança jurídica), a decisão foi revista e considerou-se pelo conhecimento, sob o fundamento de se tratar de direitos individuais homogêneos.

A mudança no posicionamento teve como precedente outro caso que envolveu a realidade penitenciária brasileira. No julgamento do *habeas corpus* coletivo n.º 143.641/SP, a Segunda Turma do STF concedeu a ordem “em favor de todas as mulheres presas preventivamente que ostentassem a condição de gestantes, puérperas ou mães de crianças, bem como em benefício das próprias crianças encarceradas”³⁸. Neste caso, que o acórdão do HC 143.988/ES trata como “*leading case* da Segunda Turma”, conheceu-se da impetração, pois a Corte entendeu que se encontrava “em face de uma situação em que é possível discernir direitos individuais homogêneos”³⁹, e não de um grupo de pessoas indetermináveis.

Assim, observa-se que, em relação à massiva violação de direitos fundamentais por razão da falta de vagas nos presídios, o Supremo passou a adotar um entendimento no sentido de se tratar de direitos individuais homogêneos. Desse modo, embora constituam direitos essencialmente

³⁸ No Habeas Corpus 165704, o STF também conheceu e concedeu a ordem de habeas corpus coletivo, para determinar a substituição da prisão cautelar dos pais e responsáveis por crianças menores e pessoas com deficiência. De forma específica, entre as condições impostas, destaca-se: “haja a demonstração de que se trata do único responsável pelos cuidados do menor de 12 (doze) anos ou de pessoa com deficiência” e “a submissão aos mesmos condicionamentos enunciados no julgamento do HC n.º 143.641/SP, especialmente no que se refere à vedação da substituição da prisão preventiva pela segregação domiciliar em casos de crimes praticados mediante violência ou grave ameaça, ou contra os próprios filhos ou dependentes”.

³⁹ A propósito, este caso também demonstra a atuação das Defensorias Públicas em relação à atuação carcerária. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n.º 143.641/SP**, 20 fev. 2018.

individuais, tais posições jurídicas das pessoas privadas de liberdade e submetidas a celas superlotadas podem ser defendidas por meio de mecanismos de tutela coletiva. Daniel Hachem explica, nesse sentido, que o requisito da *homogeneidade* se vincula à origem da pretensão, e não propriamente aos titulares do direito⁴⁰. No caso, a situação fática de falta de vagas e ausência do mínimo existencial é comum, homogênea.

Mais do que a possibilidade da tutela coletiva dos direitos individuais das pessoas custodiadas pelo Estado, neste caso do HC 143.988/ES, a decisão liminar do ministro relator Edson Fachin revela elementos que são consequências fáticas da superação do número de vagas de um estabelecimento que tem por finalidade a retenção de pessoas em um mesmo local. Entre elas, os prejuízos às mínimas condições de higiene e limpeza, o aumento da temperatura justamente pelo acúmulo de corpos em um mesmo espaço e a proliferação de lixo, como restos de comida, “marmitex”, podem ser destacados.

Todo esse contexto fático, que também pode ser descrito como um “inferno dantesco”, em razão do caos e da temperatura extrema nas celas cheias, legitimou a aplicação do *numerus clausus* no sistema socioeducativo. No caso em específico, o acórdão refere ao *numerus clausus* como “estratégia de gestão”. Interessa apontar que, na ordem do STF que aplicou o *numerus clausus*, determinou-se, primeiramente, a transferência dos adolescentes internos para outras unidades. Note-se, entretanto, que Rodrigo Roig classifica como uma burla ao *numerus clausus*, porque possibilita que o problema da superlotação seja mascarado e deslocado para outros estabelecimentos⁴¹.

Além disso, sobre esta decisão-paradigma ao uso do *numerus clausus* pelo Supremo, mesmo que restrito ao sistema socioeducativo, entre as medidas subsidiárias, determinou-se o atendimento ao previsto no art. 49, II, da Lei 12.594/2012, que significa a inclusão do adolescente em conflito com a lei em programa de meio aberto quando inexistir vaga para o cumprimento de medida de privação da liberdade, com exceção dos casos de atos

⁴⁰ HACHEM, D. W. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, jul./dez. 2013, p. 671.

⁴¹ ROIG, R. D. E. **Execução penal**: teoria e prática, 2021.

infracionais cometidos com violência ou grave ameaça. Ainda mais, como outra hipótese, impôs-se a conversão da internação em domiciliar.

Em razão da revolução e do significado que tal decisão assumiu no cenário desumano de superlotação ao qual os adolescentes eram submetidos, outras Defensorias Estaduais pleitearam a extensão dos efeitos da liminar para contextos fáticos semelhantes. Como explica André Giamberardino, “Em 2019, os efeitos da decisão foram ampliados para abarcar as unidades de internação de adolescentes dos estados do Ceará, Bahia, Pernambuco e Rio de Janeiro”⁴².

Assim, do reconhecimento do “estado de coisas inconstitucional” ao “princípio do *numerus clausus* como estratégia de gestão”, o Supremo tem caminhado no sentido de reconhecer a massiva violação de direitos fundamentais em razão da superlotação dos estabelecimentos de custódia e, ainda que incipiente, tem legitimado a aplicação do *numerus clausus*.

A propósito, como antecedente no âmbito do STF, importa a menção à decisão na Suspensão da Liminar n.º 823 de 24 de março de 2015. Nela, o então Ministro Ricardo Lewandowsky indeferiu a suspensão pleiteada pelo Estado do Espírito Santo que decorreu de ação civil pública ajuizada também pela Defensoria Pública estadual. Assim, houve a manutenção da liminar que determinou a “observância do número máximo de internos”. No entanto, apesar de aplicar a mesma lógica, nesta decisão, ainda não havia expressa referência ao termo *numerus clausus*. Neste ponto, a não sedimentação do uso do *numerus clausus* revela uma indeterminação de seu significado no ordenamento jurídico brasileiro e, por consequência, parece prejudicar seu real alcance na perspectiva da efetivação dos direitos fundamentais.

3. É POSSÍVEL QUE O *NUMERUS CLAUSUS* CONSTITUA UMA REGRA DE DIREITO FUNDAMENTAL?

Se partirmos do pressuposto de que o *numerus clausus* é uma norma, caberia indagar se é regra ou princípio. Muito embora referido como *princípio do numerus clausus*, não parece preciso tal uso. Isso, pelo menos, não em

⁴² GIAMBERARDINO, A. R. **Comentários a Lei de Execução Penal**, 2021, p. 186.

relação à célebre distinção que Robert Alexy elabora. Não obstante possa ser diminuída a uma mera questão terminológica, na verdade, a sua saída de uma zona de indeterminação pode impactar a efetivação dos direitos fundamentais das pessoas custodiadas pelo Estado brasileiro.

Ao menos na teoria de Alexy, o *numerus clausus* não deve ser tratado como princípio. Isso porque “*princípios* são normas que ordenam que algo seja realizado na maior medida possível dentro das possibilidades jurídicas e fáticas existentes”⁴³. Se entendido como um *mandamento de otimização*, o *numerus clausus* poderia ser satisfeito em graus distintos. Nessa perspectiva, haveria um desvirtuamento do propósito do *numerus clausus*, uma vez que, desse modo, abre-se margem à existência de “limites de limites”, assim como prevê a Resolução n.º 5 de 2016 do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP), que coloca o indicador de 137,5% como “linha de corte” na situação de superlotação.

Por outro lado, “as *regras* são normas que são sempre ou satisfeitas ou não satisfeitas”⁴⁴. Nesse sentido, Virgílio Afonso da Silva ainda complementa sobre a diferenciação: “Regras expressam deveres definitivos e são aplicadas por meio de subsunção. Princípios expressam deveres *prima facie*, cujo conteúdo definitivo somente é fixado após sopesamento com princípios colidentes”⁴⁵. Então, se considerado “princípio” nesse sentido da teoria de Robert Alexy, em que medida o *numerus clausus* pode ser aplicado em diversos graus e sujeito ao sopesamento?

Na verdade, ou se limita o número de vagas nos presídios ou não será satisfeito o *numerus clausus*. Nesse viés, aliás, não parece que se possa confundir os supostos diversos graus de realização com as espécies de aplicação que Rodrigo Roig aponta. Portanto, o que se deve rechaçar é a visão do *numerus clausus* como um *mandamento de otimização*, ou seja, como princípio na perspectiva de Alexy, sob pena de burlar a efetivação do “número fechado”, por restringir a aplicação na sua totalidade.

Ao retomar a parte introdutória deste artigo, lembramos que a “reserva do possível” e o *numerus clausus* nos revelam algo que está no substrato das

⁴³ ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**, 2014, p. 90.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 91.

⁴⁵ SILVA, V. A. da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, abr. 2002, p. 25.

decisões sobre as prestações materiais do Estado: a efetivação de direitos custa⁴⁶. Mas a pergunta que o *numerus clausus* no âmbito dos direitos fundamentais tende a nos escancarar é: quanto custa a não efetivação do mínimo? Vale registrar, nesse ponto, que o STF já chancelou a tese, em sede de repercussão geral, de que há obrigação do Estado em ressarcir os danos, inclusive morais, causados aos detentos em razão da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento, o que, evidentemente, engloba a situação da superlotação carcerária⁴⁷.

No sistema carcerário brasileiro, a aplicação do *numerus clausus* se vincula à garantia do mínimo existencial. Também por essa razão, há a conexão com a proteção da dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, acerca do mínimo existencial, Daniel Hachem afirma que, embora a dignidade possa ter sua promoção em maior ou menor grau, “é possível identificar uma linha abaixo da qual não há dignidade, que pode decorrer não de uma violação ativa, mas omissiva, por parte do Estado, de proporcionar ao indivíduo garantias mínimas de existência digna”⁴⁸.

O cenário de um “inferno dantesco” na superlotação do cárcere brasileiro, enquanto uma situação degradante existente no plano real e juridicamente já afirmada pela ADPF 347, não nos leva a outra conclusão senão de uma realidade aquém do mínimo existencial necessário para que uma pessoa permaneça sob a custódia estatal. Afinal, a preservação de uma existência digna não condiz com a falta do mínimo de higiene, a ausência de espaço para a ventilação dentro das celas cheias e o acúmulo de corpos e restos de alimentos no espaço prisional. Portanto, a vaga no cárcere deve ser vista como atrelada ao dever de manter uma existência digna. Nesse sentido, aliás, “Manter uma existência digna é dar as condições para que o ser

⁴⁶ HONÓRIO, C. O custo dos direitos prestacionais. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, jan./mar. 2003, p. 145.

⁴⁷ “Considerando que é dever do Estado, imposto pelo sistema normativo, manter em seus presídios os padrões mínimos de humanidade previstos no ordenamento jurídico, é de sua responsabilidade, nos termos do art. 37, parágrafo 6º, da Constituição, a obrigação de ressarcir os danos, inclusive morais, comprovadamente causados aos detentos em decorrência da falta ou insuficiência das condições legais de encarceramento.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 580.252/MS**, 29 ago. 2013.

⁴⁸ HACHEM, D. W. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. In: BACELLAR FILHO, R. F.; HACHEM, D. W. (coord.). **Direito Público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade**, 2013, p. 211.

humano não perca tal capacidade de autodeterminação e de ser sujeito, não sendo comparado a simples objeto da ação do Estado ou de terceiros”⁴⁹.

Seguindo esta abordagem, outra expressão marcadamente presente no célebre caso do *numerus clausus* é que “a prestação reclamada deve corresponder àquilo que o indivíduo pode *razoavelmente* exigir da sociedade”. Portanto, é preciso questionar se é razoável a manutenção de uma pessoa presa em uma instituição superlotada, sem que haja o mínimo existencial para que ela cumpra sua pena nos limites da Constituição. Mais ainda, se é minimamente razoável que, mesmo sem vagas, mais pessoas entrem em um sistema saturado.

Ao estudar os precedentes históricos dos usos dos termos *princípio da razoabilidade* e *princípio da proporcionalidade*⁵⁰, Virgílio Afonso da Silva faz menção ao teste de irrazoabilidade. Na fórmula clássica do que refere como decisão *Wednesbury*, aponta que: “[...] se uma decisão [...] é de tal forma irrazoável, que nenhuma autoridade razoável a tomaria, então pode a corte intervir”⁵¹. No caso brasileiro, não se pode negar a intervenção da Corte Constitucional na situação, sobretudo no sistema socioeducativo. No entanto, ainda assim, parece haver resistência na tomada de medidas mais drásticas que impulsionassem a execução penal brasileira para uma verdadeira conformidade constitucional e para fora da irrazoabilidade.

Nessa perspectiva, o *numerus clausus* não nos parece apenas uma “estratégia de gestão” a ser aplicada contra a superlotação dos estabelecimentos de custódia. A umbilical conexão com a dignidade da pessoa humana nos leva a considerar que o *numerus clausus*, dentro da realidade carcerária brasileira, deve constituir uma regra de direito fundamental.

No sentido de ampliar o reconhecimento de “novos direitos fundamentais”, Luísa Netto foca na abertura do sistema do Estado Constitucional. Nesse viés, explica que “a abertura dota o sistema jusfundamental de flexibilidade e mutabilidade; possibilita, ao mesmo tempo em que impõe, a sua atualização”⁵². Assim sendo, ponto determinante percebido é que o

⁴⁹ BITENCOURT NETO, E. **O direito ao mínimo para uma existência digna**, 2010, p. 118.

⁵⁰ Virgílio Afonso da Silva defende se tratar de regra da proporcionalidade.

⁵¹ SILVA, V. A. da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, abr. 2002, p. 30.

⁵² PINTO E NETTO, L. C. **A abertura do sistema de direitos fundamentais do estado constitucional**, 2016, p. 257.

sistema fechado se torna incapaz de responder aos desafios e de reagir às inconformidades da realidade constitucional.

Quanto a isso, não há dúvidas de que, pelo menos para o Supremo Tribunal Federal, o sistema penitenciário brasileiro constitui um exemplo de desconformidade constitucional⁵³. Desse modo, “não é desarrazoado cogitar” a caracterização do subsistema dos direitos fundamentais como aberto, porque, afinal, há uma pretensão de correção dentro do próprio sistema jurídico. Entretanto, contra o risco de banalização do que pode ser um direito fundamental, Luísa Pinto e Netto aponta cinco aspectos a serem observados na definição: “(i) positividade; (ii) natureza normativa; (iii) conexão com a dignidade da pessoa humana; (iv) configuração como direito referido ao indivíduo; (v) destinatários”⁵⁴.

De imediato, reconhece-se que “uma definição de direito fundamental somente seria viável diante de uma ordem constitucional concretamente considerada”⁵⁵ e, em consonância, como afirma Jorge Reis Novais, “São normas de direitos fundamentais – ou, se quisermos ser mais precisos, enunciados normativos de direitos fundamentais – as constantes da Parte Primeira da Constituição”⁵⁶.

Assim, em relação ao primeiro aspecto, a pretensão de jusfundamentalidade do *numerus clausus* encontra um entrave. No entanto, em que pese não positivado expressamente, o *numerus clausus* como direito poderia advir da previsão (esta sim expressa) da cláusula de abertura dos direitos e garantias fundamentais do §2º do artigo 5º do texto constitucional de 1988. No âmbito internacional, as Regras de Mandela (Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos) asseguram que os presos sejam tratados com respeito e com o devido valor e dignidade que são inerentes ao ser humano (Regra 1).

⁵³ A propósito, vale ressaltar que em 2025 foi lançado o “Pena Justa”, Plano Nacional para o Enfrentamento do Estado de Coisas Inconstitucional nas Prisões Brasileiras. Entre outras ações, propõe a implementação das Centrais de Regulação de Vagas (CRV), que tem como principal fundamento “o princípio da taxatividade carcerária ou do *numerus clausus*”, nos termos do plano apresentado. O plano é coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP).

⁵⁴ PINTO E NETTO, L. C. **A abertura do sistema de direitos fundamentais do estado constitucional**, 2016, p. 102.

⁵⁵ *Ibidem*, p. 101.

⁵⁶ NOVAIS, J. R. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**, 2003, p. 52.

Mas não somente, pois o *numerus clausus* como uma regra de direito fundamental radica sua positividade na previsão do texto constitucional de 1988 no sentido de que não haverá penas cruéis (inciso XLVII, alínea “e”, do artigo 5º). Além disso, a previsão de que as penas devem ser cumpridas em estabelecimentos distintos, de acordo com a natureza do delito, a idade e o sexo da pessoa custodiada pelo Estado (inciso XLVIII, do artigo 5º), pressupõe a existência de vagas. Caso contrário, também não se possibilita a efetivação dessa garantia aos apenados.

Em sequência aos aspectos que Luíza Pinto e Netto aponta, a importância do *numerus clausus* como uma regra de direito fundamental se justifica em razão da natureza normativa. Isso porque, “para além de os direitos fundamentais originarem posições jurídicas subjetivas de vantagem, são estes compreendidos como normas objetivas que conformam o sistema jurídico, irradiando-se sobre ele a partir da Constituição”⁵⁷. Neste ponto, retoma-se a potencialidade do *numerus clausus* de reconduzir o sistema prisional brasileiro a uma conformidade constitucional. Além disso, a conexão com a dignidade da pessoa humana e a configuração como um direito individual, ainda que sujeito a tutela coletiva, fazem-se marcantes no significado do *numerus clausus*.

Por último, quanto aos destinatários, como já adianta Luíza Pinto e Netto, “A determinação dos destinatários dos direitos fundamentais, evidentemente, liga-se à sua eficácia”⁵⁸. Em relação ao *numerus clausus*, o destinatário é o próprio Estado, que deve ter seu poder punitivo limitado quando não garantido o mínimo existencial àquele que será mantido sob sua custódia. Os titulares, por sua vez, são todas as pessoas sujeitas a um sistema carcerário superlotado, sem a garantia do mínimo existencial, que, em verdade, ao menos em tese, significa a totalidade das pessoas que estejam, neste momento, sob a jurisdição do Estado brasileiro para fins de prisão em território nacional.

Nessa perspectiva, “o conjunto ou feixe de posições de vantagem juridicamente tuteladas”⁵⁹ e suscetíveis de referência aos direitos

⁵⁷ PINTO E NETTO, L. C. **A abertura do sistema de direitos fundamentais do estado constitucional**, 2016, p. 344.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 130.

⁵⁹ NOVAIS, J. R. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**, 2003, p. 55.

fundamentais de não ser submetido a um tratamento degradante e não receber uma pena cruel deve abarcar também o *numerus clausus*. Nesse sentido, sua adoção deve ser como uma regra de direito fundamental, em razão de uma maior chance de efetivação. Isso porque, a rigor, a plena efetivação do *numerus clausus* não pode ter em referência um direito limitável e sujeito à ponderação. Desse modo, a definição do *numerus clausus* como regra nos conduz a posições jurídicas não limitáveis⁶⁰.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O diagnóstico de André Giamberardino não é otimista: “A jurisprudência sobre a aplicação do princípio *numerus clausus* em regime fechado tem sido tímida e se restringido às situações nas quais razões de caráter humanitário podem prevalecer na repartição do ônus pelo Estado”⁶¹. Exemplo didático é a própria Súmula Vinculante n.º 56 do Supremo Tribunal Federal, que prevê “remédio” contra a superlotação carcerária somente a partir do regime semiaberto de cumprimento de pena, visto que não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, sob justificativa de falta de estabelecimento adequado⁶². Numa primeira leitura, considerando-se que o regime fechado é, de fato, o regime mais gravoso de cumprimento de pena, o indivíduo privado de liberdade sob este regime não teria direito – ou ao menos não haveria dever estatal ou expectativa de atuação do poder público – em razão da “superlotação carcerária de presos sob o regime fechado”.

No entanto, por outro lado, o reconhecimento do *numerus clausus* no sistema socioeducativo demonstra a abertura para sua aplicação e para o alcance do real significado de seu uso, apesar da indeterminação do conceito como princípio, sistema, estratégia de gestão ou regra.

Além disso, em razão do uso do termo ainda incipiente pelo Supremo Tribunal Federal, parece haver uma indeterminação do que seria o *numerus clausus*. Embora Rodrigo Roig apresente como um *princípio da execução*

⁶⁰ PINTO E NETTO, L. C. **A abertura do sistema de direitos fundamentais do estado constitucional**, 2016, p. 215

⁶¹ GIAMBERARDINO, A. R. **Comentários a Lei de Execução Penal**, 2021, p. 183.

⁶² “A falta de estabelecimento penal adequado não autoriza a manutenção do condenado em regime prisional mais gravoso, devendo-se observar, nessa hipótese, os parâmetros fixados no RE 641.320/RS.” BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n.º 56**, 2016.

penal, se partirmos do conceito de Robert Alexy, o *numerus clausus* visto como *mandamento de otimização* pode resultar em sua própria burla e no mascaramento das situações desumanas. Ao contrário, o *numerus clausus* apresentado como uma regra significa que não pode ser limitado.

Mais ainda, como resultado, propõe-se que o *numerus clausus* seja revestido de um caráter de jusfundamentalidade. Entre os aspectos que caracterizam os direitos fundamentais e também presentes no *numerus clausus*, merecem destaque a conexão direta com a dignidade da pessoa humana e a sua relação com a manutenção do mínimo existencial. Afinal, o *numerus clausus* remete ao que minimamente um indivíduo pode exigir que o Estado punitivo (e não irrazoável) lhe ofereça e garanta quando submetido ao cárcere: uma vaga.

Acerca do conceito de vaga no sistema prisional, indaga-se, considerando-se a necessidade de maiores estudos e desenvolvimentos do tema pela comunidade jurídica: uma vez considerada a regra do *numerus clausus* revestida de jusfundamentalidade, ligada intrinsecamente à noção de mínimo existencial, é possível considerar como “vaga prisional” apenas a oferta de um colchão ao indivíduo privado de liberdade? Basta o colchão ou o colchão deve estar atrelado a uma cama? Não é incomum a existência de celas superlotadas em que detentos dormem no banheiro, embora possam estar sobre algum colchão. Ou seria necessário considerar a garantia de fato, pelo Estado, de um ambiente minimamente adequado de higiene, fornecimento de alimentação quantitativa e qualitativamente suficiente, fornecimento de atenção básica à saúde (inclusive mental), garantia do direito à visita familiar (previsto expressamente na LEP), entre outros direitos, de modo que, na ausência de garantia desse mínimo existencial e condições mínimas de cumprimento digno de pena, poderíamos considerar a referida vaga como inexistente? O tema carece de maiores reflexões.

De todo modo, os raciocínios jurídicos utilizados em célebres debates de direitos fundamentais, assim como as bases teóricas que os justificam, podem ser referenciados para exemplificar e, principalmente, legitimar a adoção do *numerus clausus* como solução à desconformidade constitucional que o contexto de superencarceramento brasileiro, hoje, constitui.

REFERÊNCIAS

- ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.
- BIELSCHOWSKY, R. M. **Cultura Constitucional: fundamentos para uma Teoria da Constituição**. São Paulo: Dialética, 2024.
- BITENCOURT, C. M. A reserva do possível no contexto da realidade constitucional brasileira e sua aplicabilidade em relação às políticas públicas e aos direitos sociais. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 14, n. 55, p. 213-244, 2014.
- BITENCOURT NETO, E. **O direito ao mínimo para uma existência digna**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010, p. 118.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 580.252/MS**. Relator: Ministro Teori Zavascki, 29 ago. 2013. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2584166>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 347/DF**. Relator: Ministro Marco Aurélio, 9 set. 2015.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula Vinculante n.º 56**. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumulavinculante.asp?numero=56>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n.º 143.641/SP**. Relator: Ministro Ricardo Lewandowski, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5276332>.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus n.º 143.988/ES**. Relator: Ministro Gilmar Mendes, 11 dez. 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5280905>.
- CHOUDHRY, S. Migration as a new metaphor in comparative constitutional law. *In*: CHOUDHRY, S. (ed.). **The migration of constitutional ideas**. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
- GIAMBERARDINO, A. R. **Comentários a Lei de Execução Penal**. 3. ed. Belo Horizonte: CEI, 2021.
- HACHEM, D. W. A dupla titularidade (individual e transindividual) dos direitos fundamentais econômicos, sociais, culturais e ambientais. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 14, n. 14, Curitiba, p. 618-688, jul./dez. 2013.
- HACHEM, D. W. Mínimo existencial e direitos fundamentais econômicos e sociais: distinções e pontos de contato à luz da doutrina e jurisprudência brasileiras. *In*: BACELLAR FILHO, R. F.; HACHEM, D. W. (coord.). **Direito Público no Mercosul: intervenção estatal, direitos fundamentais e sustentabilidade**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

HACHEM, D. W.; PETHECHUST, E. R. B. Supremacia judicial no constitucionalismo brasileiro: riscos à democracia e as alternativas das teorias dos diálogos constitucionais. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, v. 121, p. 203-250, 2020.

HONÓRIO, C. O custo dos direitos prestacionais. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 3, n. 11, jan./mar. 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Panorama do Censo 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/>.

KOZICKI, K.; VAN DER BROOKE, B. M. S. A ADPF 347 e o “Estado de Coisas Inconstitucional”: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. **Direito, Estado e Sociedade**, n. 53, p. 147-181, jul./dez. 2018.

LEGRAND, P. A impossibilidade de “transplantes jurídicos”. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito – PPGDir./UFRGS**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 11-39, jan./jul. 2014.

MACHADO, M. R. Quando o estado de coisas é inconstitucional: sobre o lugar do Poder Judiciário no problema carcerário. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 7, n. 2, p. 631-664, maio/ago. 2020.

MAMEDE, J. M. B.; LEITÃO NETO, H. das C.; RODRIGUES, F. L. L. O estado de coisas inconstitucional e o compromisso significativo enquanto instrumentos do constitucionalismo dialógico no Brasil: virtudes e limites. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 8, n. 3, p. 807-835, set./dez. 2021.

NOVAIS, J. R. **As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela Constituição**. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.

PASTANA, D. R. Estado punitivo brasileiro: a indeterminação entre democracia e autoritarismo. **Civitas**. Porto Alegre, v. 13, n. 1, p. 27-47, jan./abr. 2013.

PASTANA, D. R. Vigiar e banir: o declínio da disciplina panóptica na lógica punitiva contemporânea. **Revista Direito e Práxis**, v. 7, n. 2, p. 110-132, 2016.

PEREIRA, A. L. P. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira**: entre o constitucionalismo e democracia. 277 fls. Dissertação (Mestrado) – Setor de Ciências Jurídicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

PINTO E NETTO, L. C. **A abertura do sistema de direitos fundamentais do estado constitucional**. Curitiba: Íthala, 2016.

PIRES, T. R. de O.; FLAUZINA, A. L. P. Constitucionalismo da Inimizade. **Revista Direito e Práxis**, v. 13, p. 2815-2840, 2022.

ROIG, R. D. E. Um princípio para a execução penal: *numerus clausus*. **Revista Liberdades**, São Paulo, n. 15, p. 104-120., jan./abr. 2014.


ROIG, R. D. E. **Execução penal**: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

SARLET, I. W.; FIGUEIREDO, M. F. Reserva do possível, mínimo existencial e direito à saúde: algumas aproximações. *In*: SARLET, I. W.; TIMM, L. B. (coords.). **Direitos fundamentais**: orçamento e “reserva do possível”. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2010.

SERAFIM, M. C. G.; LIMA, G. Compromisso significativo: contribuições sul-africanas para os processos estruturais no Brasil. **Revista de Investigações Constitucionais**, v. 8, p. 771-806, 2021.

SGARBOSSA, L. F. **Crítica à teoria dos custos dos direitos**. Vol. 1: Reserva do possível. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2010.

SILVA, V. A. da. O proporcional e o razoável. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 91, n. 798, abr. 2002.



DIREITOS HUMANOS

HUMAN RIGHTS

O DIREITO À LEITURA NO CÁRCERE: ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE O ART. 130 DO MANUAL DE ASSISTÊNCIAS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

*THE RIGHT TO READ IN INCARCERATION: SOME REFLECTIONS
ON ARTICLE 130 OF THE FEDERAL PENITENTIARY
SYSTEM ASSISTANCE MANUAL*

Érica de Oliveira Hartmann

(Doutora em Direito Processual Penal - PPGD/UFPR. Defensora Pública Federal)

erica.hartmann@dpu.def.br

RESUMO

O texto propõe reflexões para analisar a constitucionalidade, a convencionalidade e a legalidade do artigo 130 da Portaria n.º 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP, que regulamenta o acesso à leitura de presos no sistema penitenciário federal brasileiro. Para tanto, analisa-se a estrutura normativa posta, inclusive aquela específica para o sistema penitenciário federal, bem como a prática, observada a partir de caso concreto narrado, que demonstra também o papel exercido pelo Poder Judiciário na resolução da situação. Por fim, sugere-se a total desconformidade da regra com uma perspectiva humanitária da pena, apontando para a necessidade de uma mudança de paradigma para uma execução penal mais humanizada.

Palavras-chave: Execução penal. Princípio da humanidade das penas. Direito à leitura.

ABSTRACT

This paper proposes reflections to analyze the constitutionality, conventionality, and legality of Article 130 of Ordinance No. 6, dated March 21, 2022, issued by DISPF/DEPEN/MJSP, which regulates access to reading for inmates in the Brazilian federal penitentiary system. To this end, it examines the established normative structure, including that specific to the federal penitentiary system, as well as the practice, observed from a narrated concrete case, which also demonstrates the role played by the

Judiciary in resolving the situation. Finally, it suggests the complete non-conformity of the rule with a humanitarian perspective of punishment, pointing to the need for a paradigm shift towards a more humanized penal execution.

Keywords: Penal execution. Principle of humane punishment. Right to reading.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. OS CONTORNOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL. 2. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO – O PANORAMA NORMATIVO. 3. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO: A PRÁTICA. 4. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 02/10/2025

Data de aceitação: 06/05/2026

INTRODUÇÃO

A história do cárcere, reconhecido como espaço de exercício material do poder punitivo estatal, é a história de um espaço de desconstrução do ser humano. Por motivos, ideologias e filosofias distintos, verificou-se na prisão, mesmo antes de ser um espaço destinado ao cumprimento da pena privativa de liberdade, um lugar de práticas de violência, sujeição e desrespeito:

Em sua base filosófica, na origem do sistema penitenciário, a pena privativa de liberdade e sua execução se colocam em uma dimensão de “não direito”. Por outro lado, como indica a sociologia da pena, a prisão é, em sua dimensão material, a produção artificial

de handicap, ou seja, é produção de sofrimento na forma de privação e limitação de direitos e expectativas¹.

E no Brasil a realidade não é distinta. Nem mesmo as normas jurídicas abstratamente previstas como asseguradoras dos direitos humanos e dos direitos e garantias individuais, que ganharam força sobretudo nas últimas décadas, seja no âmbito nacional, seja no internacional, são capazes de conter o exercício material nefasto do poder punitivo estatal, inclusive no que tange à execução penal, tampouco as práticas fundadas nos próprios atos normativos estatais, não alinhados a uma concepção humanitária do cumprimento das penas.

A estrutura normativa que rege a execução penal no Brasil (leis, regulamentos, decretos, portarias), justamente seguindo o que se percebe em toda a estrutura do sistema de justiça criminal (penal e processual penal) – o que não seria diferente, em razão da mútua complementariedade funcional –, mantém viés autoritário e orientado pelo sistema essencialmente inquisitório vigente no país. Isso sem falar nas práticas internas do cárcere, nas rotinas administrativas do estabelecimento penitenciário.²

Por isso, tem razão Rodrigo Roig quando afirma que

[...] se questiona hoje o sentido e o escopo do sistema penitenciário. Critica-se, veementemente, a retórica disciplinar do Estado e a ampla discricionariedade administrativa na previsão de faltas e aplicação de sanções. No entanto, é preciso admitir que esta conjuntura não sofreu substanciais alterações ao longo da história penitenciária brasileira, marcada pela reiterada imersão em períodos de exceção, pela sistemática supressão da dignidade da pessoa humana e pela inabalável crença de que o preso não merece ser sujeito de direitos³.

Importante também destacar outro ponto fundamental. Não só se tem, em geral, um aparato normativo extenso e de viés autoritário, mas, em razão dessa extensão e da possibilidade de tratamento local de muitas questões da execução penal, dessa capilarização, tem-se uma situação de

¹ PAVARINI, M.; GIAMBERARDINO, A. **Teoria da pena e execução penal**: uma introdução crítica, 2012, p. 175.

² ROIG, R. D. E. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**, 2005, p. 16.

³ *Ibidem*, p. 25.

desconhecimento das regras da execução penal, especialmente as mais específicas. Tal quadro gera, logo, preocupação, pois o desconhecimento ou o conhecimento parcial (falta de transparência), intencional ou não, sempre é obstáculo à fiscalização e à implementação dos direitos das pessoas custodiadas.

Não obstante se reconheça toda a realidade trazida, o caminho para se ver praticado um direito de execução penal humanitário não terá outro guia senão os princípios estampados na Constituição da República de 1988 e nos tratados e convenções internacionais em matéria penal e de direitos humanos, que precisam ser compreendidos como meios de limitação racional do poder punitivo estatal, como escudos normativos de proteção do indivíduo, jamais podendo ser fundamento para restringir direitos ou justificar punições mais severas⁴.

Certamente, relevante papel assume, neste contexto, o princípio da humanidade, previsto nos documentos internacionais de direitos humanos e também na Constituição de 1988⁵, norma regente de todos os demais princípios da execução penal. É pressuposto para a redução dos danos causados pela permanência no cárcere e também para a vedação do retrocesso que prejudique a humanidade das penas⁶.

Por isso, é fundamental que se conheça a estrutura normativa e as práticas da execução penal no Brasil, a fim de averiguar cada ponto, cada medida, cada ordem das autoridades executoras do poder punitivo estatal, seja na esfera estadual, seja na esfera federal.

Para a realização do percurso investigativo ora proposto, o artigo adota uma metodologia de natureza qualitativa, combinando pesquisa bibliográfica e análise documental-normativa com o estudo de caso. Na dimensão bibliográfica, o trabalho se ampara em doutrina especializada de direito penal, execução penal e criminologia crítica (Pavarini, Zaffaroni, Baratta,

⁴ ROIG, R. D. E. **Execução Penal**: teoria crítica, 2021, p. 23.

⁵ Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. 5º; Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, regra 43; Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, art. 10.1; Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 5º; Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão da ONU, princípio 1º; Princípios Básicos para o tratamento de reclusos da ONU, princípio 1; Princípios e boas práticas para a proteção das pessoas privadas de liberdade nas Américas, princípio 1; Constituição da República de 1988, art. 1º, III, e art. 4º, II.

⁶ ROIG, *op. cit.*, p. 26.

Roig, Giamberardino, entre outros), bem como em literatura sobre direitos humanos e teoria da decisão judicial. Na dimensão documental-normativa, realiza-se a análise hierarquizada de fontes primárias — a Constituição da República de 1988, tratados e convenções internacionais de direitos humanos (Regras de Mandela, Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, Convenção Americana de Direitos Humanos), a Lei de Execução Penal, o Regulamento Penitenciário Federal (Decreto 6.049/2007) e, centralmente, a Portaria n.º 6/2022 da DISPF/DEPEN/MJSP. Por fim, emprega-se o estudo de caso como recurso metodológico, a partir da análise de um processo concreto que tramitou perante a Seção de Execução Penal de Catanduvas e o Tribunal Regional Federal da 4ª Região, com o objetivo de confrontar o panorama normativo com a prática judicial efetivamente observada, evidenciando a distância entre o direito posto e sua aplicação no sistema penitenciário federal.

Nesse contexto, então, o presente artigo apresenta o problema das reiteradas violações dos direitos dos custodiados, inclusive quanto ao acesso à instrução, e propõe a reflexão sobre o art. 130 do Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal (Portaria n.º 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP), para que se possa, em primeiro lugar, conhecer o ato normativo vigente no âmbito do sistema penitenciário federal ligado ao direito à leitura e à educação e, em um segundo momento, ponderar sobre sua convencionalidade e constitucionalidade.

Para tanto, inicia-se com a apresentação da estrutura vigente de gestão dos estabelecimentos prisionais no Estado brasileiro, especialmente naquilo determinado pela Lei de Execução Penal, e se explica o surgimento do sistema penitenciário federal, como uma estrutura apartada daquilo que já se tinha no país, com o objetivo claro de neutralização absoluta das pessoas consideradas de alta periculosidade, que praticaram crimes graves.

Após, aborda-se o direito à educação, como um direito inerente a todas as pessoas que se encontram em solo brasileiro, nacionais e estrangeiros, livres ou sob custódia do Estado, e verifica-se como está regulamentada a questão dentro das normativas que regem o sistema penitenciário federal (Constituição da República, Lei de Execução Penal, Regulamento Penitenciário Federal, Regras de Mandela).

Em seguida, por meio da exposição de um caso concreto, demonstra-se qual a realidade vivida pelos custodiados do SPF (Sistema Penitenciário Federal) e o papel desempenhado pelo Poder Judiciário, que deveria ser o garante do cumprimento dos direitos postos, nessa suposta missão de “combate à alta criminalidade”.

Ao final, tenta-se, por meio de algumas reflexões, responder ao problema inicial sobre o respeito, ou não, do direito de acesso à instrução dos custodiados no Brasil, em especial no sistema penitenciário federal.

1. OS CONTORNOS DO SISTEMA PENITENCIÁRIO FEDERAL

No Brasil, atualmente, a regra é que a gestão e a fiscalização dos locais de detenção de pessoas (cadeias, presídios, penitenciárias) estão a cargo dos estados da federação, inclusive para presos provisórios e definitivos processados e condenados pelas Justiças Federais (Justiça Federal, Justiça Eleitoral e Justiça Militar da União), justamente porque esses estabelecimentos prisionais estão sujeitos à administração estadual⁷.

Não obstante, desde sua publicação, a Lei de Execução Penal previu a possibilidade de serem construídos estabelecimentos penais pela União, mas essa previsão desde sempre apareceu com um fim predeterminado: tais locais seriam destinados a receber pessoas por motivo de interesse da segurança pública nacional ou por interesse do próprio custodiado.

Eis o art. 86, em sua redação original:

Art. 86. As penas privativas de liberdade aplicadas pela Justiça de uma Unidade Federativa podem ser executadas em outra unidade, em estabelecimento local ou da União.

§ 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher, mediante decisão judicial, os condenados à pena superior a 15 (quinze) anos, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado.

⁷ Veja-se, inclusive, a Súmula n.º 192 do STJ, que trata da competência da Justiça Estadual para execução das penas aplicadas pelas Justiças Federais, quando o custodiado estiver em estabelecimento sujeito à administração estadual.

Não seriam, então, estabelecimentos prisionais ordinários, mas excepcionais, para casos especificamente determinados, e não seriam simplesmente estabelecimentos prisionais para recebimento de pessoas presas por ordem de juízes federais.

Em 2003, por meio da Lei 10.792, promoveu-se certa alteração nesse artigo 86 citado, cujo §1º passou a contar com a seguinte redação: “§ 1º A União Federal poderá construir estabelecimento penal em local distante da condenação para recolher os condenados, quando a medida se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio condenado.” Como é possível verificar pela simples leitura do texto legal, a alteração de 2003 veio apenas para retirar a limitação da pena mínima necessária para a inclusão no sistema penitenciário federal. Em seguida, surge a Lei 10.693, também em 2003, que dispõe especificamente sobre a carreira dos policiais penais federais.

O início da implementação desse sistema ocorreu em 2006, quando foram inauguradas as duas primeiras penitenciárias federais brasileiras: Catanduvas (PFCAT), em 23 de junho, e Campo Grande (PFCG), em 21 de dezembro. No ano de 2007, surge o Regulamento Penitenciário Federal, consubstanciado no Decreto 6.049, e em 2008 foi promulgada a Lei 11.671, em 8 de maio, que dispõe especialmente sobre a inclusão e transferência de presos para os estabelecimentos federais.

Em 2009, duas novas penitenciárias foram inauguradas: Porto Velho (PFPV), em 19 de junho, e Mossoró (PFMOS), em 3 de julho. No mesmo ano, foi publicado o regulamento da Lei 11.671, o Decreto 6.877, notadamente trazendo os requisitos, procedimentos, competências, enfim, todos os elementos a serem observados para o ingresso de pessoas nos referidos estabelecimentos prisionais, bem como o acompanhamento das execuções penais (para os condenados definitivamente). A última penitenciária federal inaugurada foi a de Brasília (PFBRA), na data de 16 de outubro de 2018.

Segundo consta expressamente no sítio do Ministério da Justiça, o sistema penitenciário federal, coordenado pelo DEPEN, é um regime de execução penal concebido com a finalidade de combater o crime organizado,

isolando as lideranças criminosas e os presos de alta periculosidade⁸. O próprio Regulamento Penitenciário Federal, em seu artigo 3º, aponta a finalidade dos estabelecimentos penais federais: “[...] promover a execução administrativa das medidas restritivas de liberdade dos presos, provisórios ou condenados, cuja inclusão se justifique no interesse da segurança pública ou do próprio preso.” Está, inclusive, em vigor um Plano e Mapa Estratégico do SPF para o período de 2019 a 2023, aprovado pela Portaria GAB-DEPEN 103, de 18 de fevereiro de 2019, cujo conteúdo, porém, em sua maioria, é sigiloso. São, por evidente, estabelecimentos prisionais diferenciados, de segurança máxima, bem equipados, que servem a um objetivo diferenciado e que compõem uma estrutura estatal muito recente de repressão à criminalidade.

Daniel Cestari e Daniel Lovatto⁹ até defendem a existência de um microsistema penitenciário federal, delineado pela Lei 10.693/03, pela Lei 11.671/2008, pelos Decretos 6.049/07 e 6.877/09, bem como pelas portarias do DISPF, pelos anais dos workshops do sistema penitenciário federal, enunciados, recomendações, boas práticas, entre outros. Porém, por certo, subordinados às regras constitucionais e aos tratados internacionais sobre o tema.

Não se pode esquecer, no entanto, que todo esse processo de implantação desse sistema diferenciado, de segurança máxima, traduz uma política criminal muito questionável do ponto de vista humanitário, porque fundada em um discurso de caça implacável ao inimigo, de influência internacional, de superencarceramento, que comprova justamente o que já defendia há anos o saudoso Professor Massimo Pavarini: uma característica atual dos sistemas penais é a preocupação cada vez maior com a gestão administrativa da questão penal. Torna-se mais frequente, inclusive, o uso de uma linguagem muito mais técnica, informada pela busca da eficiência e atenta aos riscos:

A gestão administrativa da pena começa já a falar uma outra língua: não mais aquela de punir os indivíduos, mas de gerir grupos sociais em razão do risco criminal; não mais aquela correcional, mas aquela burocrática de

⁸ BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). SPF: 15 anos combatendo o crime organizado. **Gov.br**, 23 jun. 2021.

⁹ CESTARI, D. P.; LOVATTO, D. C. **Sistema penitenciário federal**, 2021, p. 25.

como otimizar recursos escassos, na qual a eficácia da ação punitiva não é mais em razão dos escopos externos ao sistema (educar, intimidar) mas em razão de exigências intrassistêmicas (reduzir os riscos)¹⁰.

Como se pode ver pelo próprio texto do art. 3º do Decreto 6.049/2007, anteriormente transcrito, o sistema penitenciário federal surge atrelado justamente a esse discurso questionável de promessa de efetiva punição dos criminosos mais perigosos da sociedade brasileira, e ainda tenta se revestir de legitimidade prevendo, também, sua existência até mesmo para proteção do próprio custodiado. Na prática, como se pode imaginar, evidentemente que as inclusões ocorrem, em sua imensa maioria, sob a justificativa da segurança pública, e não para a segurança da pessoa custodiada.

2. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO – O PANORAMA NORMATIVO

O direito à educação é direito fundamental previsto na Constituição da República em seu art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.” É, por certo, para fazer uso da expressão utilizada por Antonio Candido ao tratar do direito à literatura, um **bem incompressível**, seja do ponto de vista individual, seja do ponto de vista social. Como bem lembra,

[...] cada época e cada cultura fixam os critérios de incompressibilidade, que estão ligados à divisão da sociedade em classes, pois inclusive a educação pode ser instrumento para convencer as pessoas de que o que é indispensável para uma camada social não o é para outra¹¹.

E defende, inclusive, que a luta pelos direitos humanos envolve a proteção desses bens incompressíveis, que não são apenas aqueles que asseguram a

¹⁰ PAVARINI, M.; GUAZZALOCA, B. *Corso di diritto penitenziario*, 2004, p. 22 (tradução própria).

¹¹ CANDIDO, A. O direito à literatura. *In: Idem. Vários escritos*, 2011, p. 175.

sobrevivência física em níveis decentes, mas também aqueles que garantem a integridade espiritual¹².

Certamente há vários bens incompressíveis a serem preservados, e tal seleção é feita com base em diversos critérios, conforme cada sociedade, cada momento histórico, cada cultura... No caso do Brasil, um excelente ponto de partida para a discussão é o próprio texto constitucional, mormente nos pontos em que seleciona e expressa os direitos e garantias fundamentais das pessoas e os valores a serem preservados. Eis onde surge, então, com clareza, o direito à educação, entendido em seu aspecto mais amplo possível, como quis o texto do próprio artigo 205 antes transcrito: direito à educação formal (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, ensino superior, cursos profissionalizantes etc.), mas também à instrução como um todo (que está, via de regra, ligada às ferramentas obtidas na educação formal, como a própria alfabetização, mas a ela não se limita), o que permite falar, então, por exemplo, no próprio direito à literatura, não restrito aos bancos escolares.

O belo texto de Antonio Candido, já mencionado, destaca a função da literatura e o quanto ela está ligada à construção do ser humano (e, logo, pode-se dizer, ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho):

A função da literatura está ligada à complexidade da sua natureza, que explica inclusive o papel contraditório mas humanizador (talvez humanizador porque contraditório). Analisando-a, podemos distinguir pelo menos três faces: (1) ela é uma construção de objetos autônomos como estrutura e significado; (2) ela é uma forma de expressão, isto é, manifesta emoções e a visão do mundo dos indivíduos e dos grupos; (3) ela é uma forma de conhecimento, inclusive como incorporação difusa e inconsciente¹³.

Ela, portanto, humaniza, concretiza “o exercício da reflexão, da aquisição do saber, a boa vontade com o próximo, o afinamento das emoções, a

¹² CANDIDO, A. O direito à literatura. In: *Idem. Vários escritos*, 2011, p. 176.

¹³ *Ibidem*, p. 178-179.

capacidade de penetrar os problemas da vida, o senso da beleza, a percepção da complexidade do mundo e dos seres, o cultivo do humor”¹⁴.

Assim, relaciona a literatura com os direitos humanos sob dois aspectos distintos:

Primeiro, verifiquei que a literatura corresponde a uma necessidade universal que deve ser satisfeita sob pena de mutilar a personalidade, porque pelo fato de dar forma aos sentimentos e à visão do mundo ela nos organiza, nos liberta do caos e portanto nos humaniza. Em segundo lugar, a literatura pode ser um instrumento consciente de desmascaramento, pelo fato de focalizar as situações de restrição dos direitos, ou de negação deles, como a miséria, a servidão, a mutilação espiritual¹⁵.

No âmbito do sistema penitenciário, prevê a Lei de Execução Penal que a assistência ao preso e ao interno é dever do Estado, com o fim de prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Prevê ainda que a assistência educacional compreenderá a instrução escolar, a formação profissional do preso e do interno e, de maneira ainda mais ampla, o próprio direito à leitura:

Art. 10. A assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade. Parágrafo único. A assistência estende-se ao egresso.

Art. 11. A assistência será: [...] IV - educacional; [...]

Art. 17. A assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado.

[...]

Art. 21. Em atendimento às condições locais, dotar-se-á cada estabelecimento de uma biblioteca, para uso de todas as categorias de reclusos, provida de livros instrutivos, recreativos e didáticos.

No mesmo sentido, como não poderia ser diferente, dispõe o Regulamento Penitenciário Federal (Decreto 6.049/2007), em seu artigo 25:

¹⁴ CANDIDO, A. O direito à literatura. *In: Idem. Vários escritos*, 2011, p. 182.

¹⁵ *Ibidem*, p. 188.

Art. 25. A assistência educacional compreenderá a instrução escolar, ensino básico e fundamental, profissionalização e desenvolvimento sociocultural.

§ 1º O ensino básico e fundamental será obrigatório, integrando-se ao sistema escolar da unidade federativa, em consonância com o regime de trabalho do estabelecimento penal federal e às demais atividades socioeducativas e culturais.

§ 2º O ensino profissionalizante poderá ser ministrado em nível de iniciação ou de aperfeiçoamento técnico, atendendo-se às características da população urbana e rural, segundo aptidões individuais e demanda do mercado.

§ 3º O ensino deverá se estender aos presos em regime disciplinar diferenciado, preservando sua condição carcerária e de isolamento em relação aos demais presos, por intermédio de programa específico de ensino voltado para presos nesse regime.

§ 4º O estabelecimento penal federal disporá de biblioteca para uso geral dos presos, provida de livros de literatura nacional e estrangeira, técnicos, inclusive jurídicos, didáticos e recreativos.

§ 5º O estabelecimento penal federal poderá, por meio dos órgãos competentes, promover convênios com órgãos ou entidades, públicos ou particulares, visando à doação por estes entes de livros ou programas de bibliotecas volantes para ampliação de sua biblioteca.

Nesse sentido também, o e. Superior Tribunal de Justiça já se pronunciou sobre o direito fundamental do preso ao acesso à educação:

HABEAS CORPUS. EXECUÇÃO PENAL. SAÍDAS TEMPORÁRIAS. ESTUDO. APROVAÇÃO EM VESTIBULAR. PEDIDO DE SAÍDA PARA FREQUENTAR AULAS DE CURSO DE ENSINO SUPERIOR. POSSIBILIDADE. EDUCAÇÃO. RESSOCIALIZAÇÃO DO PRESO. REINSERÇÃO SOCIAL. DIREITO PREVISTO NO TEXTO CONSTITUCIONAL E NA LEI DE EXECUÇÃO PENAL. GARANTIA PROTEGIDA TAMBÉM PELO ORDENAMENTO JURÍDICO INTERNACIONAL. REGRAS DE MANDELA. HABEAS CORPUS CONCEDIDO.

1. O art. 205 da Constituição da República de 1988 estabelece que “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e

incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. No âmbito do sistema penitenciário, prevê a Lei de Execução Penal que “[a] assistência ao preso e ao internado é dever do Estado, objetivando prevenir o crime e orientar o retorno à convivência em sociedade”, e, ainda, que “[a] assistência educacional compreenderá a instrução escolar e a formação profissional do preso e do internado”.

2. A própria Declaração Universal dos Direitos Humanos estipula que “[t]oda pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório. O ensino técnico e profissional deve ser generalizado; o acesso aos estudos superiores deve estar aberto a todos em plena igualdade, em função do seu mérito”. Na mesma toada, as Regras de Mandela estabelecem que “[o]s objetivos de uma pena de prisão ou de qualquer outra medida restritiva da liberdade são, prioritariamente, proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência. Estes objetivos só podem ser alcançados se o período de detenção for utilizado para assegurar, sempre que possível, a reintegração destas pessoas na sociedade após a sua libertação, para que possam levar uma vida autossuficiente e de respeito para com as leis”¹⁶.

Além disso, conforme expõem as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos – chamadas também de Regras de Mandela –, de 2015¹⁷, os objetivos de uma “pena de prisão ou qualquer outra medida restritiva da liberdade são, prioritariamente, proteger a sociedade contra a criminalidade e reduzir a reincidência”. E, para que esse objetivo seja alcançado, o período de detenção deve ser utilizado para a reintegração dessas pessoas na sociedade para que, após a sua libertação, “possam levar uma vida autossuficiente e de respeito para com as leis” (Regra 4.1). Para tal fim, devem as administrações prisionais e demais autoridades competentes proporcionar “educação, formação profissional e trabalho [...] aos detentos

¹⁶ BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Habeas Corpus n. 535.383/SP. *Diário da Justiça Eletrônico*, 21 de set. 2020.

¹⁷ NAÇÕES UNIDAS. *Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos* (Regras de Mandela). Nova York: Nações Unidas, 2016.

[e] Estes programas, atividades e serviços devem ser facultados de acordo com as necessidades individuais de tratamento dos reclusos” (Regra 4.2).

Seguindo, a Regra 64 estabelece que “toda unidade prisional deve ter uma biblioteca para uso de todas as categorias de presos, adequadamente provida de livros de lazer e de instrução, e os presos devem ser incentivados a fazer uso dela”. Soma-se a isso a Regra 104, item 2, que dispõe que, “tanto quanto for possível, a educação dos reclusos deve estar integrada no sistema educacional do país, para que depois da sua libertação possam continuar, sem dificuldades, os seus estudos”.

Logo, o que se tem é toda uma estrutura normativa que, por evidente, visa garantir que, mesmo enquanto recluso/a, o/a cidadão/ã tenha o melhor acesso possível à educação/instrução, senão através da frequência a cursos/aulas, ao menos através do acesso a livros e periódicos (leitura). Para tanto, há de se disponibilizar a oportunidade de participação em cursos/aulas, bem como assegurar a instalação de ao menos uma biblioteca em cada estabelecimento prisional.

É certo que o acesso à formação escolar e profissional depende da estruturação dos cursos a serem disponibilizados, equipamentos, estrutura física etc. E, portanto, certamente é de maior complexidade de implantação, porém, plenamente possível por meio de políticas públicas e disposição dos agentes públicos envolvidos. Bem mais simples, evidentemente, é assegurar o acesso à leitura, que pode ser disponibilizado por meio da biblioteca e, por que não, permitindo que o/a custodiado/a possua um acervo individual próprio, sob a fiscalização do estabelecimento.

Como bem destaca André Giamberardino, ao comentar o referido artigo 21 da Lei de Execução Penal, a regra deixa claro que

O direito à leitura, ou direito à literatura, é mais amplo que o direito de acesso à formação escolar e profissional. É também mais amplo e abrangente que a inclusão em programas de remição pela leitura, os quais têm seus limites operacionais e a exigência de acompanhamento pedagógico. [...] é ilegal restringir o acesso à leitura por conta de razões disciplinares, ainda que a pessoa esteja cumprindo sanção administrativa. O direito à leitura

não tem natureza de regalia, sendo simplesmente direito vinculado à educação¹⁸.

Por isso, defende, com acerto, que se aplica ao sistema penitenciário a Política Nacional de Leitura e Escrita, constante da Lei 13.696/2018¹⁹, ressaltando que

¹⁸ GIAMBERARDINO, A. R. **Comentário à lei de execução penal**, 2021, p. 75.

¹⁹ Lei 13.696/2018: “Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Leitura e Escrita como estratégia permanente para promover o livro, a leitura, a escrita, a literatura e as bibliotecas de acesso público no Brasil. Parágrafo único. A Política Nacional de Leitura e Escrita será implementada pela União, por intermédio do Ministério da Cultura e do Ministério da Educação, em cooperação com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e com a participação da sociedade civil e de instituições privadas. Art. 2º São diretrizes da Política Nacional de Leitura e Escrita: I - a universalização do direito ao acesso ao livro, à leitura, à escrita, à literatura e às bibliotecas; II - o reconhecimento da leitura e da escrita como um direito, a fim de possibilitar a todos, inclusive por meio de políticas de estímulo à leitura, as condições para exercer plenamente a cidadania, para viver uma vida digna e para contribuir com a construção de uma sociedade mais justa; III - o fortalecimento do Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas (SNBP), no âmbito do Sistema Nacional de Cultura (SNC); IV - a articulação com as demais políticas de estímulo à leitura, ao conhecimento, às tecnologias e ao desenvolvimento educacional, cultural e social do País, especialmente com a Política Nacional do Livro, instituída pela Lei nº 10.753, de 30 de outubro de 2003; V - o reconhecimento das cadeias criativa, produtiva, distributiva e mediadora do livro, da leitura, da escrita, da literatura e das bibliotecas como integrantes fundamentais e dinamizadoras da economia criativa. Parágrafo único. A Política Nacional de Leitura e Escrita observará, no que couber, princípios e diretrizes de planos nacionais estruturantes, especialmente do: I - Plano Nacional de Educação (PNE); II - Plano Nacional de Cultura (PNC); III - Plano Plurianual da União (PPA). Art. 3º São objetivos da Política Nacional de Leitura e Escrita: I - democratizar o acesso ao livro e aos diversos suportes à leitura por meio de bibliotecas de acesso público, entre outros espaços de incentivo à leitura, de forma a ampliar os acervos físicos e digitais e as condições de acessibilidade; II - fomentar a formação de mediadores de leitura e fortalecer ações de estímulo à leitura, por meio da formação continuada em práticas de leitura para professores, bibliotecários e agentes de leitura, entre outros agentes educativos, culturais e sociais; III - valorizar a leitura e o incremento de seu valor simbólico e institucional por meio de campanhas, premiações e eventos de difusão cultural do livro, da leitura, da literatura e das bibliotecas; IV - desenvolver a economia do livro como estímulo à produção intelectual e ao fortalecimento da economia nacional, por meio de ações de incentivo ao mercado editorial e livreiro, às feiras de livros, aos eventos literários e à aquisição de acervos físicos e digitais para bibliotecas de acesso público; V - promover a literatura, as humanidades e o fomento aos processos de criação, formação, pesquisa, difusão e intercâmbio literário e acadêmico em território nacional e no exterior, para autores e escritores, por meio de prêmios, intercâmbios e bolsas, entre outros mecanismos; VI - fortalecer institucionalmente as bibliotecas de acesso público, com qualificação de espaços, acervos, mobiliários, equipamentos, programação cultural, atividades pedagógicas, extensão comunitária, incentivo à leitura, capacitação de pessoal, digitalização de acervos, empréstimos digitais, entre outras ações; VII - incentivar pesquisas, estudos e o estabelecimento de indicadores relativos ao livro, à leitura, à escrita, à literatura e às bibliotecas, com vistas a fomentar a produção de conhecimento e de estatísticas como instrumentos de avaliação e qualificação das políticas públicas do setor; VIII - promover a formação profissional no âmbito das cadeias criativa e produtiva do livro e mediadora da leitura, por meio de ações de qualificação e capacitação sistemáticas e contínuas; IX - incentivar a criação e a implantação de planos estaduais, distrital e municipais do livro e da leitura, em fortalecimento ao SNC; X - incentivar a expansão das capacidades de criação cultural e de compreensão leitora, por meio do fortalecimento de ações educativas e culturais focadas no desenvolvimento das competências de produção e interpretação de textos.”

[...] o direito de acesso a livros – instrutivos, recreativos e didáticos, como aponta o dispositivo legal – deve ser garantido ainda que a pessoa presa não esteja incluída em programa de remição pela leitura e inclusive – talvez principalmente! – em situações de isolamento por sanção disciplinar²⁰.

No panorama normativo, então, tem-se que o acesso à instrução há de ser assegurado pelo Estado, seja às pessoas em situação de liberdade, seja às pessoas custodiadas. Nenhuma restrição é permitida, senão nos termos postos pela própria LEP e, sempre, nestes casos, com legítimas justificações.

3. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO: A PRÁTICA

Um interno da Penitenciária Federal de Catanduvas, no Paraná, apresentou carta ao Juízo da Execução Penal requerendo, além de outros pedidos, autorização para a permanência em sua cela de três livros jurídicos – “*Vade mecum*”, “Código Penal comentado” e “Código de Processo Penal comentado” –, que poderiam, inclusive, ser fornecidos pela sua família. O DEPEN, por meio da Direção da Penitenciária, manifestou-se informando que não haveria impedimento para o preso receber os referidos livros, desde que respeitados os prazos determinados pela Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº. 6, de 21 de março de 2022, uma vez que os livros jurídicos são caracterizados como materiais de leitura do acervo da biblioteca (arts. 119 e 130). O Ministério Público Federal apresentou parecer contrário ao pedido do apenado de posse permanente dos livros, requerendo o arquivamento dos autos.

A Defensoria Pública da União se manifestou para que fosse autorizado que o apenado tivesse em cela permanentemente os livros que desejasse, desde que ausentes quaisquer ilegalidades em seus conteúdos ou, subsidiariamente, que se impusesse apenas limitação de quantidade material. O juízo de primeira instância decidiu pelo indeferimento do pedido, sob o argumento de que, “de acordo com os regulamentos do DEPEN, não é permitida a permanência de livros em definitivo nas celas das penitenciárias federais”.

²⁰ GIAMBERARDINO, A. R. Aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Execução Penal – Turma 1, Curso CEI, 2022.

Na decisão, limitou-se a dizer, sobre tal questão específica, que

Extraí-se das informações prestadas pela Autoridade Administrativa que os internos da PFCAT podem ter consigo até 5 (cinco) livros, de forma concomitante, entretanto, **por prazo determinado**. [...] De acordo com os regulamentos do DEPEN, não é permitida a permanência de livros em definitivo nas celas das penitenciárias federais e, logo, o pedido de posse permanente de *livros jurídicos*, formulado pelo interno, não merece acolhimento.

Essa questão está assim prevista na Portaria n.º 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP, que traz o Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal, cujo conteúdo ora se reproduz, para melhor compreensão do problema:

Art. 130. Será permitido aos presos condenados ou provisórios dos estabelecimentos penais federais ter consigo os seguintes objetos ou materiais:

[...]

II- Materiais de leitura:

a) até 5 (cinco) unidades de materiais de leitura dentre livros, revistas, periódicos, gibis e passatempos, do acervo da Biblioteca e entregues pela Divisão de Reabilitação.

b) 1 (um) livro de sua fé religiosa, 1 (um) livro de hinos ou músicas religiosas e 1 (um) dicionário, de forma permanente.

c) material informativo sobre seus direitos, deveres, regras disciplinares e de assistência, entregues pela Divisão de Segurança e Disciplina da Penitenciária Federal, quando da inclusão na penitenciária.

d) material didático das atividades educacionais, entregues pela Divisão de Reabilitação.

e) material entregue pelo Jurídico da penitenciária;

Parágrafo único. Em relação ao inciso II, itens “a”, “d” e “e”, e inciso III, item “d”, serão disponibilizados por prazo determinado, como material não permanente em cela, conforme análise e conveniência dos setores responsáveis.

Art.119. A entrega e recolhimento de materiais de leitura aos presos será realizada semanalmente, podendo a Direção da Penitenciária Federal e a Divisão de Reabilitação, alterar a periodicidade, em decisão fundamentada.

§1 O preso poderá solicitar o empréstimo semanal de até 05 (cinco) materiais para leitura dentre livros, revistas, periódicos, passatempos, gibis e caça-palavras.

§2 O prazo para empréstimo será de até 07 (sete) dias, podendo ser renovado, uma única vez, por igual período.

A defesa impugnou a decisão. E, **por unanimidade**, o Tribunal Regional Federal da 4ª Região negou provimento ao Agravo de Execução interposto, nos seguintes termos:

AGRAVO DE EXECUÇÃO PENAL. PENITENCIÁRIA DE SEGURANÇA MÁXIMA. DE CATANDUVAS. PEDIDO DE GUARDA PERMANENTE DE LIVROS NA CELA. IMPOSSIBILIDADE.

1. De acordo com os regulamentos do DEPEN, não é permitida a permanência de livros, em definitivo, nas celas das penitenciárias federais.

2. Tratando-se de presídio federal de segurança máxima, referidos livros serão recebidos em caráter de doação à Penitenciária Federal e irão compor o acervo da biblioteca, não obstante seja priorizada sua leitura pelo preso indicado pelo doador.

3. Não faz sentido a insistência do interno na manutenção da “guarda permanente em cela” dos livros jurídicos que pretende estudar, já que ele pode renovar o empréstimo, sucessivamente, como esclarecido nos autos.

4. Agravo de execução penal desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, a Egrégia 7ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região decidiu, por unanimidade, negar provimento ao agravo de execução penal, nos termos do relatório, votos e notas de julgamento que ficam fazendo parte integrante do presente julgado.

Porto Alegre, 22 de novembro de 2022.

Constou do voto do Desembargador Relator:

[...] Alega, em síntese, que o apenado tem direito de manter em cela, permanentemente, os livros que desejar, desde que ausentes quaisquer ilegalidades em seus conteúdos ou, subsidiariamente, que se imponha apenas limitação de quantidade material.

Pois bem.

A razão está com a Seção de Execução Penal de Catanduvas.

Com efeito, de acordo com as informações repassadas pela Diretoria da unidade prisional, não há impedimento para que o preso receba os livros, porém, sem prejuízo da observância da norma que regulamenta a ordem e a disciplina na unidade, considerando que os livros jurídicos são caracterizados como materiais de leitura do acervo da biblioteca e atentando ao prazo determinado pela Portaria DISPF/DEPEN/MJSP nº 6, de 21/03/2022 (**evento 12 da PA**):

Art. 119. A entrega e recolhimento de materiais de leitura aos presos será realizada semanalmente, podendo a Direção da Penitenciária Federal e a Divisão de Reabilitação, alterar a periodicidade, em decisão fundamentada. §1º o preso poderá solicitar o empréstimo semanal de até 05 (cinco) materiais para leitura dentre, livros, revistas, periódicos, passatempos, gibis e caça-palavras.

§2º o prazo para empréstimo será de até 07 (sete) dias, podendo ser renovado, uma única vez, por igual período.

Conforme assinalado na petição administrativa em epígrafe, o material recebido pela Penitenciária Federal, em caráter de doação, compõe o acervo da biblioteca e é priorizada sua leitura pelo preso indicado pelo doador. Porém, após o prazo de leitura estabelecido, é fundamental que o material retorne à biblioteca para registro, controle e eventual empréstimo a outro preso.

Caso haja nova solicitação, o mesmo preso poderá ser novamente contemplado com o mesmo título.

Portanto, não faz sentido a insistência do interno na manutenção da “guarda permanente em cela” dos livros jurídicos que pretende estudar, já que ele pode renovar o empréstimo, sucessivamente, como esclarecido nos autos.

Dessa forma, não merece guarida a pretensão recursal.

Conclusão

Agravo de execução penal desprovido.

Mantida integralmente a decisão proferida pelo Juízo da Corregedoria da Seção de Execução Penal de Catanduvas/PR, que indeferiu o pedido de guarda permanente de livros em cela feito pelo executado.

Percebe-se, claramente, que o Judiciário, seja em primeira, seja em segunda instância, tangenciou a questão e não a enfrentou diretamente. Ambas as decisões, aqui reproduzidas, não enfrentam a sonegação do direito à leitura, padecendo, assim, de verdadeira nulidade, por ofensa ao art. 93, IX, da Constituição da República. Ao arripio da Carta Constitucional e

mesmo da Lei de Execução Penal, vedam o direito de ter livros na cela sob o argumento de tal conduta ser proibida pela Portaria do Departamento Penitenciário Federal. Por certo, não é essa a razão de decidir. O que se questionou, justamente, foi a própria legalidade (e, em última análise, a constitucionalidade e a convencionalidade) da Portaria, o que acabou não decidido. Em um Estado de Direito e Democrático, no qual as decisões devem ser justificadas em argumentos legítimos e legais, expressos, os motivos devem ser expostos, o que não ocorreu na situação aqui mencionada.

Qual seria a lógica de limitar o empréstimo de material a sete dias renováveis uma única vez, podendo haver o empréstimo de outros livros, senão em razão de disponibilizar o material a outros presos, tal como ocorre em qualquer biblioteca? Então, se o material pertencer ao custodiado, fornecido pela própria família do preso (como no caso concreto aqui discutido) ou por qualquer outra pessoa, esse fundamento por trás da limitação desaparece, pois não se trata de material da biblioteca. De resto, bastaria que houvesse a checagem periódica, assim como acontece com qualquer outro material de cela (por exemplo, apostilas dos cursos escolares, livros religiosos etc.). Cabe lembrar, ainda, que a previsão de uma única renovação do empréstimo do livro também é uma limitação desarrazoada trazida pelo ato normativo, sobretudo a depender do livro.

Mesmo se nenhum material fosse permitido na cela – o que não ocorre –, ainda assim seria questionável a Portaria, tendo em conta, justamente, o direito fundamental à educação e o direito fundamental à leitura.

4. O DIREITO À EDUCAÇÃO E À LEITURA DAS PESSOAS SOB CUSTÓDIA NO ESTADO BRASILEIRO: CONSIDERAÇÕES CRÍTICAS

Não se discute, afinal, a necessidade de regulamentação da disciplina e da organização dos estabelecimentos prisionais. Por certo que a Constituição e a Lei de Execução Penal não dão conta de ditar as regras de funcionamento dos estabelecimentos em suas rotinas diárias, até pelo fato de serem de diferentes naturezas e localidades. Por outro lado, no atual sistema normativo brasileiro, tampouco é possível defender que uma Portaria da

Direção do Sistema Penitenciário Federal, atrelada ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, não esteja limitada pelos termos delineados pela lei que vem regulamentar, que, por sua vez, sempre será hierarquicamente subordinada ao texto constitucional e aos tratados internacionais que versem sobre direitos humanos. Isso significa dizer que é, sim, possível, por meio de uma Portaria, que a autoridade administrativa organize mais detalhadamente o funcionamento do estabelecimento prisional, mas em nenhuma hipótese está autorizada a restringir direitos se os atos normativos superiores assim não o fizeram. Ao fim e ao cabo, a Portaria nem sequer poderia ter sido editada nestes termos, portanto.

Aliás, importante lembrar, inclusive, que a própria Lei de Execução Penal, em seu artigo 3º, expressamente aduz que “ao condenado e ao internado serão assegurados todos os direitos não atingidos pela sentença ou pela lei”. E, para ficar na discussão objeto do presente trabalho, não há sentença ou lei que restrinja o direito à leitura, seja do/a preso/a provisório/a, seja daquele/a com decisão condenatória já transitada em julgado.

E, então, por que previu a Portaria tal limitação para o chamado material de cela? Como dito, em se tratando de livros da biblioteca do estabelecimento, assim como ocorre nas demais bibliotecas, há sempre regras de empréstimo e devolução, com prazos estabelecidos, justamente para que vários/as usuários/as possam ter acesso às obras, de forma mais igualitária. Mas e quanto ao material de leitura que não pertence ao acervo da biblioteca?

Segundo a Portaria, é possível ter em cela, permanentemente:

[...] b) 1 (um) livro de sua fé religiosa, 1 (um) livro de hinos ou músicas religiosas e 1 (um) dicionário, de forma permanente; c) material informativo sobre seus direitos, deveres, regras disciplinares e de assistência, entregues pela Divisão de Segurança e Disciplina da Penitenciária Federal, quando da inclusão na penitenciária. [...]

Os demais materiais (alíneas “a”, “d” e “e” do item II do art. 130) só ficam temporariamente e, ainda, conforme análise e conveniência dos setores responsáveis.

O questionamento que fica é quanto à razão da permissão de um livro religioso, de um livro de músicas religiosas e de um dicionário. Quanto aos primeiros, certamente estão relacionados com a liberdade de crença

e de profissão de fé (art. 5º, VI, CR/88 e art. 24, LEP). Mas e se o/a preso/a for ateu/ateia? Não poderá pedir por outro livro, em substituição ao religioso? E quanto ao dicionário? Não se quer dizer, em absoluto, que não se trata de fonte de instrução importante, mas há questões também a serem consideradas, por exemplo: e se o/a preso/a preferir uma gramática da língua portuguesa ao dicionário (já que, ao que tudo indica, deve servir ao aprimoramento da língua portuguesa)?

E os demais materiais? Considerando que se prestam à instrução da pessoa privada de sua liberdade e que o direito à leitura não pode ser atingido nem sequer em casos de punições administrativas, qual o fundamento para estarem submetidos a um juízo de conveniência dos setores responsáveis? Desde que não haja conteúdo ilícito, com fins ilícitos, e seja devidamente inspecionado o livro pelo estabelecimento, parece não ter fundamento a restrição (ou ao menos não por razões confessáveis do ponto de vista de proteção dos direitos das pessoas custodiadas).

Uma vez que são permitidos materiais em cela (aqueles do inciso II), eventuais motivos de preservação da segurança da pessoa presa ou de terceiros não poderiam ser invocados para justificar a impossibilidade de se possuir um material particular (que não fosse da biblioteca). Outra questão importante é que, como tudo o que se encontra na cela, tal material certamente estaria também submetido à fiscalização constante e minuciosa da autoridade competente.

Pode ser que a justificativa esteja fundada em motivos não declaráveis²¹, mas aí, com o devido respeito, são ilegítimos no âmbito de um Estado Democrático de Direito, em que todo ato da administração precisa ser, necessariamente, motivado (art. 37, *caput*, CR/88). Evidentemente, compreende-se que nem todas as informações podem ser dadas, amplamente publicizadas, em se tratando de disciplina e segurança, inclusive dentro dos estabelecimentos prisionais. Mas o que tem o direito à leitura a ver

²¹ Em outra situação envolvendo internos do sistema penitenciário federal, houve questionamento, por um custodiado, do motivo de não poder receber selos de sua família, com valores maiores, para o envio de correspondência. A própria administração fornece selos aos internos, mas todos de valor mínimo e em número limitado. Em contato com a Secretaria do Sistema Penitenciário Federal, informalmente, obteve-se a informação de que, em primeiro lugar, a ideia era garantir a isonomia entre os presos para envio de correspondências, mas também se disse que era para evitar vendas/trocas desses selos de maior valor dentro dos estabelecimentos, para não gerar conflitos. Tais motivos, no entanto, não aparecem declarados em documento algum de que se tenha conhecimento.

com essas questões? Em que medida seria classificado dentro desse “tema” de disciplina e segurança interna, a justificar tal limitação? Por que não permitir que as pessoas custodiadas mantenham livros particulares em suas celas, desde que, por exemplo (caso se queira pensar aqui em alguma limitação), não os emprestem aos/às demais?

De outro lado, preocupa também, ao menos pelo que se viu no caso concreto aqui referido, a postura do Ministério Público e do Poder Judiciário, que se restringiram a dizer que havia a proibição da Portaria para manutenção de material de leitura particular na cela de forma permanente. Não há como não atribuir essa postura ao espírito autoritário de que ainda padece o sistema criminal brasileiro, em todas as suas expressões políticas e normativas.

Para lembrar, sempre, Alberto Binder, conserva-se aqui, “de uma maneira ou de outra, o velho sistema inquisitório”²², fruto, especialmente, da colonização. Passados mais de cinco séculos de aplicação, chega a ser mais do que um sistema processual, é um sistema completo de administração da justiça penal²³.

Há uma cultura inquisitória e autoritária que vem resistindo até mesmo aos movimentos democráticos relevantes das últimas décadas. Segundo Ricardo Gloeckner²⁴, em profunda análise sobre a genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro (que se estende, em última análise, a todo o sistema criminal), há mesmo uma tendência, senão risco de incremento, da feição autoritária do poder punitivo estatal.

Com razão segue Massimo Pavarini ao afirmar que se vive atualmente uma terceira fase do modelo correcional: passa-se da retórica e das práticas do *welfare* para as cruéis e realisticamente definidas práticas do *prison fare*. O crescimento da multidão de excluídos torna cada vez mais irrealizável o projeto de uma ordem social inclusiva. É o período da falência da ideologia reeducativa e do triunfo das políticas de controle social que se fundam sobre a fé nas práticas de neutralização seletiva, totalmente coerentes com a linguagem da guerra contra o inimigo interno. Não mais cárcere

²² BINDER, A. M. **Justicia penal y estado de derecho**, 2004, p. 200 (tradução própria).

²³ *Ibidem*, p. 200.

²⁴ GLOECKNER, R. J. **Autoritarismo e Processo Penal**: uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro, 2018.

e fábrica (reinserção social mediante realização de um ofício ensinado no cárcere), nem cárcere e sociedade (reintegração mediante benefícios da execução penal), mas sim cárcere e guerra. Guerra porque se verifica uma refuncionalização da pena privativa de liberdade e do sistema da justiça penal em torno de uma retórica e de uma prática declarada e explícita de hostilidade ao outro. Esse outro pode ser o terrorista, o pedófilo, o *serial killer*, o mafioso, mas mais frequentemente é o delinquente habitual.

O objetivo da neutralização seletiva surge no interior de uma cultura tecnocrática e administrativa da penalidade: a justiça penal é entendida como um sistema que persegue objetivos de eficiência, como, por exemplo, diferenciar a resposta por níveis de periculosidade e implementar estratégias de controle sobre grupos sociais. Essa gestão administrativa da penalidade responde apenas à sua própria lógica interna, desvinculada de finalidades extrassistêmicas. Preocupa-se apenas com a administração, frequentemente contábil, de um estado beligerante permanente. Para Pavarini, junto a uma criminologia da vida cotidiana se desenvolve também uma criminologia do outro, um discurso sobre o criminoso como inimigo, cuja periculosidade não pode ser gerenciada de outra forma senão através da neutralização²⁵.

Toda essa herança inquisitória e autoritária, inflamada por discursos de lei e de ordem mais recentes, sem sombra de dúvidas, entra em cena para alimentar o estoque de informações do Sistema 1, que acabará prevalecendo sobre o Sistema 2 na tomada de decisões pelos membros do Poder Judiciário, inclusive, muitas vezes de forma inconsciente, como já se sabe bem. Eis os vieses da justiça: as âncoras e o padrão confirmatório que envolvem os custodiados do sistema penitenciário federal (altíssima periculosidade, segurança pública, membros de organizações criminosas etc. –, muitas vezes falseáveis, destaque-se) praticamente cegam os juízes para uma análise razoável e ponderada dos direitos desses presos²⁶.

Como esclarecem Alexandre Morais da Rosa e Salah H. Khaled Jr,

Decidir é uma tarefa complexa e o cérebro, conforme Daniel Kahneman, por seus sistemas S1 (implícito,

²⁵ PAVARINI, M. Governare la penaltà: struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena. *In: STUDI e materiali di Diritto Penale*, 2013, p. 10-13.

²⁶ WOJCIECHOWSKI, P. B.; ROSA, A. M. **Vieses da justiça**: como as heurísticas e vieses operam nas decisões penais e a atuação contraintuitiva, 2021.

rápido, automático, emotivo e sem esforço) e S2 (consciente, demorado, racional, desgastante e lógico), busca reduzir a complexidade do mecanismo de decisão. Embora os sistemas trabalhem em sequência, em face da demanda por resultados e por punição, não raro, utilizam-se de lugares comuns próprios do S1, facilitando o processo de tomada de decisão. Entretanto, esse modo de pensar leva muitas vezes a erros (vieses), dado que a reflexão não é convocada, permanecendo no banco de reservas.

[..]

E a lógica sistemática do *in dubio pro reo*, no caso da matriz inquisitória, passa a ser *in dubio pro hell*²⁷.

Neste caso concreto, aqui usado apenas como exemplo de tantos outros casos de violação de direitos no cárcere, que têm levado o Brasil, inclusive, à Corte Interamericana de Direitos Humanos, analisando as decisões de primeira e segunda instância, é impossível não lembrar das teorias da não intervenção, seja a teoria da supremacia especial, seja a teoria da *hands off*: o Judiciário, embora guardião da efetivação dos direitos das pessoas, lava suas mãos sob o argumento ilegítimo de que se trata de matéria interna da administração penitenciária, na qual não vai se imiscuir²⁸.

Mais uma vez, a solução parece compreender a necessidade do câmbio da mentalidade e das práticas autoritárias. É necessário perceber o poder punitivo em todas as suas dimensões, mesmo nas mais detalhadas ações, como a de não permitir livros permanentemente nas celas das pessoas privadas de liberdade. É a constante batalha entre o Estado de Polícia e o Estado de Direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do que se expôs, ainda que brevemente, até aqui, a par da discussão possível (e necessária) sobre o sistema penitenciário no Brasil e também sobre o sistema penitenciário federal, em especial, é possível concluir que

²⁷ ROSA, A. M.; KHALED JR., S. H. *In dubio pro hell*: profanando o sistema penal, 2018, p. 17.

²⁸ Sobre o tema, vale a leitura de: PAVARINI, M.; GIAMBERARDINO, A. **Teoria da pena e execução penal**: uma introdução crítica, 2012, p. 175 et seq. GIAMBERARDINO, André Ribeiro. Poder Judiciário e Execução Penal: notas sobre a versão brasileira da teoria da não-intervenção. **Empório do Direito**, 12 abr. 2016.

o art. 130 da Portaria n.º 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP (Manual de Assistências do Sistema Penitenciário Federal) é inconstitucional, inconvençãoal e ilegal.

Inconstitucional porque viola frontalmente o texto constitucional de 1988, ao não respeitar o fundamento do art. 1º, III (dignidade da pessoa humana); ao não observar os objetivos do art. 3º, em especial o do inciso IV (promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação); e, notadamente, por violar garantias dispostas no art. 5º da referida Carta: incisos II (ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei), III (ninguém será submetido a tortura nem a tratamento desumano ou degradante) e XLIX (é assegurado aos presos o respeito à integridade física e moral).

Inconvençãoal porque viola o princípio da humanidade consagrado pela Declaração Universal dos Direitos do Homem, art. 5º; as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos, regra 43; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos da ONU, art. 10.1; a Convenção Americana de Direitos Humanos, art. 5º; o Conjunto de Princípios para a Proteção de Todas as Pessoas Sujeitas a Qualquer Forma de Detenção ou Prisão da ONU, princípio 1º; os Princípios Básicos para o Tratamento de Reclusos da ONU, princípio 1; os Princípios e Boas Práticas para a Proteção das Pessoas Privadas de Liberdade nas Américas, princípio 1. Em especial, quanto à instrução, viola as Regras Mínimas das Nações Unidas para o Tratamento de Presos – chamadas também de Regras de Mandela, de 2015, regras 4.1, 4.2, 64 e 104.

E, por fim, ilegal porque viola também a Lei de Execução Penal, em seus artigos 10, 11, 17 e 21, expressamente. Ofende, inclusive, o próprio Regulamento Penitenciário Federal (Decreto 6.049/2007), em seu artigo 25.

Em outras palavras, a regra não resiste a nenhuma filtragem normativa, é contrária a toda a estrutura posta que procura regulamentar o acesso à instrução das pessoas que estão privadas de sua liberdade. Ainda que, por certo, o cárcere imponha alguma limitação de acesso à instrução, essa limitação deve ficar dentro dos limites do razoável, o que não se tem

percebido na prática relatada no presente trabalho, ao menos não dentro da realidade do sistema penitenciário federal.

Precisas as palavras, aqui, de Rodrigo Roig:

Tamanha dissociação entre existência formal e eficácia material dos axiomas legais e constitucionais se deve, precipuamente, à inarredável e histórica visão segregacionista e retributivista da pena, encarada como legítimo instrumento de demarcação social, a despeito da falácia pseudo-humanista da ressocialização, amplamente disseminada. Os processos de cominação, aplicação e execução das penas em nosso país refletem historicamente a incessante busca de ordem, disciplina e segurança sociais, às expensas da satisfação das garantias mínimas dos presos. Para o sucesso desta política defensivista, tornou-se imprescindível fazer do cárcere um território inexpugnável, por meio do obscurecimento da realidade intramuros e da elaboração de um complexo normativo peculiar, de cunho autoritário e nulificante²⁹.

E, para agravar, não bastando a ação do Poder Executivo (por meio do Ministério da Justiça, em suma, ao editar a Portaria), o Poder Judiciário vem legitimando esta prática, não enfrentando a questão e se eximindo de seu papel de garante dos direitos das pessoas. Ambos vêm agindo, em consonância, para a perpetuação e expansão do poder punitivo estatal, em níveis altamente violentos e supressores da dignidade humana, demonstrando a irracionalidade denunciada por Pavarini na gestão do sistema carcerário, que tem levado a um sem-número de violações diárias dos direitos dos custodiados que lá estão reclusos. Aqui se discute o acesso à instrução pela leitura, mas seria possível mesmo discutir o acesso à instrução em geral, pela falta de acesso aos mecanismos de ensino formal, ou outras tantas violações, como ausência de banho de sol, submissão contínua ao regime disciplinar diferenciado, inexistência de visita social senão por meio de parlatório, entre outras do sistema penitenciário federal.

Importante, portanto, que tais práticas sejam desvendadas e conhecidas e que se siga na constante luta pela implementação definitiva de um Estado de Direito. Todavia, tendo em vista que a seletividade do poder punitivo é estrutural, é na esfera criminal que se sentem com mais vigor as pulsões

²⁹ ROIG, R. D. E. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**, 2005, p. 15.

do Estado de Polícia e, desse modo, é na compreensão do Direito Penal como limitador desse poder punitivo do Estado que se encontra a chave para a transição democrática. E essa contenção há de ser feita diariamente, pois onde falha o Estado de Direito, avança o Estado de Polícia, como bem adverte Eugénio Zaffaroni³⁰.

Por isso, como ensina Alessandro Baratta,

[...] a luta pela contenção da violência estrutural acaba sendo, em última análise, uma luta pela afirmação dos direitos humanos, razão pela qual segue sendo necessário estabelecer os requisitos mínimos de respeito aos direitos humanos nas leis penais (extensíveis às leis processuais penais e de execução penal), os chamados princípios de Direito Penal mínimo, intra-sistêmicos e extra-sistêmicos, cuja função precípua é, limitar a intervenção estatal³¹.

Então,

[...] falar em direitos dos presos implica, enfim, no estabelecimento de limites mais concretos, pelo Poder Judiciário, a tais espaços de discricionariedade que perpassam a atividade da autoridade penitenciária. Sendo assim, os regulamentos internos dos estabelecimentos penitenciários devem ser considerados regulamentos executivos estritamente relacionados à lei penal e por esta limitadas, mesmo se regularem caracteres específicos da relação entre administração carcerária e detentos. Nesse sentido se pode falar em um estatuto negativo e em um estatuto positivo do sujeito encarcerado, respectivamente referentes às restrições de direitos fundamentais e aos direitos a prestações por parte do Estado³².

³⁰ ZAFFARONI, E. R. **O inimigo no direito penal**, 2007, p. 172. “O direito penal deve sempre caminhar para o ideal do Estado de direito; quando deixa de fazê-lo, o Estado de polícia avança. Trata-se de uma dialética que nunca pára, de um movimento constante, com avanços e retrocessos. Na medida em que o direito penal (doutrina), como programador do poder jurídico de contenção do Estado de polícia, deixe de cumprir essa função – isto é, na medida em que legitime o tratamento de algumas pessoas como *inimigos* –, renuncia ao princípio do Estado de direito e, com isso, abre espaços para o avanço do poder punitivo sobre todos os cidadãos e, conseqüentemente, para o Estado de polícia. Em outras palavras, cede terreno em sua função de contenção ou de dique em permanente resistência.”

³¹ BARATTA, A. Principios del derecho penal mínimo: para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal. In: *Idem*. **Criminología y sistema penal**: compilación in memoriam, 2004, p. 299-333.

³² PAVARINI, M.; GIAMBERARDINO, A. **Teoria da pena e execução penal**: uma introdução crítica, 2012, p. 178.

Nesse sentido, não resta outra saída senão alterar a Portaria 6, de 21 de março de 2022 da DISPF/DEPEN/MJSP, com a modificação adequada da redação do art. 130, para permitir a manutenção de livros particulares pelos detentos, ainda que sob estrita fiscalização, pois

[...] a execução penal humanizada não só não põe em perigo a segurança e a ordem estatal, mas exatamente o contrário: enquanto a execução penal humanizada é um apoio da ordem e da segurança estatal, uma execução penal desumanizada atenta precisamente contra a segurança estatal³³.

REFERÊNCIAS

BARATTA, A. Principios del derecho penal mínimo: para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal. *In: Idem. Criminología y sistema penal: compilación in memoriam*. Buenos Aires: BdeF Editorial, 2004, p. 299-333.

BINDER, A. M. **Justicia penal y estado de derecho**. 2. ed. Buenos Aires: Ad Hoc, 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (6. Turma). Habeas Corpus n. 535.383/SP. Relator: Ministro Rogerio Schietti Cruz, 15 set. 2020. **Diário da Justiça Eletrônico**, 21 set. 2020.

BRASIL. Secretaria Nacional de Políticas Penais (SENAPPEN). SPF: 15 anos combatendo o crime organizado. **Gov.br**, 23 jun. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/senappen/pt-br/assuntos/noticias/spf-15-anos-combatendo-o-crime-organizado>. Acesso em: 26 jan. 2023.

CANDIDO, A. O direito à literatura. *In: Idem. Vários escritos*. 5. ed. Rio de Janeiro: Ouro Sobre Azul, 2011, p. 171-193.

CESTARI, D. P.; LOVATTO, D. C. **Sistema penitenciário federal**. São Paulo: JusPodivm, 2021.

GIAMBERARDINO, A. R. Poder Judiciário e Execução Penal: notas sobre a versão brasileira da teoria da não-intervenção. **Empório do Direito**, 12 abr. 2016. Disponível em: <https://emporiiododireito.com.br/leitura/poder-judiciario-e-execucao-penal-notas-sobre-a-versao-brasileira-da-teoria-da-nao-intervencao>. Acesso em: 28 jan. 2023.

GIAMBERARDINO, A. R. **Comentário à lei de execução penal**. 3. ed. Belo Horizonte: CEI, 2021.

GIAMBERARDINO, A. R. Aula ministrada no Curso de Pós-Graduação em Direito da Execução Penal – Turma 1, Curso CEI, 2022.

³³ ROIG, R. D. E. **Execução penal: teoria crítica**, 2021, p. 27.

GLOECKNER, R. J. **Autoritarismo e Processo Penal**: uma genealogia das ideias autoritárias no processo penal brasileiro. Vol. 1. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

NAÇÕES UNIDAS. **Regras mínimas das Nações Unidas para o tratamento de presos** (Regras de Mandela). Nova York: Nações Unidas, 2016. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Nelson_Mandela_Rules-P-ebook.pdf.

PAVARINI, M.; GUAZZALOCA, B. **Corso di diritto penitenziario**. Bologna: Martina, 2004.

PAVARINI, M.; GIAMBERARDINO, A. **Teoria da pena e execução penal**: uma introdução crítica. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PAVARINI, M. Governare la penaltà: struttura sociale, processi decisionali e discorsi pubblici sulla pena. *In*: STUDI e materiali di Diritto Penale. Anno VI, n. 3. Bologna: Bononia University Press, 2013.

ROIG, R. D. E. **Direito e prática histórica da execução penal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

ROIG, R. D. E. **Execução Penal**: teoria crítica. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2021.

ROSA, A. M.; KHALED JR., S. H. **In dubio pro hell**: profanando o sistema penal. 3. ed. Florianópolis: EMais, 2018.

WOJCIECHOWSKI, P. B.; ROSA, A. M. **Vieses da justiça**: como as heurísticas e vieses operam nas decisões penais e a atuação contraintuitiva. 2. ed. Florianópolis: EMais, 2021.

ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. **Direito Penal Brasileiro**. Vol. 1: Teoria geral do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, E. R. **O inimigo no direito penal**. Tradução: Sérgio Lamarão. Rio de Janeiro: Revan, 2007.



DEFENSORIA PÚBLICA

PUBLIC DEFENDER'S OFFICE

DO PRESENCIAL AO REMOTO: A EXPERIÊNCIA DOS COLABORADORES DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO EM SANTA CATARINA

FROM FACE-TO-FACE TO REMOTE: THE EXPERIENCE OF EMPLOYEES AT THE FEDERAL PUBLIC DEFENDER'S OFFICE IN SANTA CATARINA

Liane Cristine Elsenbach

(Mestre em Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Servidora Pública Federal)
liane.elsenbach@dpu.def.br

Kaizô Iwakami Beltrão

(PhD in Statistics - Princeton University. Professor Pleno - Ebape FGV)

RESUMO

O estudo analisa a transição do trabalho presencial para o remoto na Defensoria Pública da União (DPU) em Santa Catarina durante a pandemia da Covid-19, destacando as percepções dos colaboradores. A pesquisa combinou abordagens quantitativa e qualitativa, com questionários que avaliaram aspectos como produtividade, flexibilidade e qualidade de vida. Os resultados principais indicam que grande parte dos entrevistados tem uma percepção positiva sobre o trabalho remoto, valorizando a privacidade e a proximidade com a família. Os fatores considerados positivos foram: flexibilidade de horário, economia de tempo no deslocamento, melhoria na qualidade de vida e produtividade. Os fatores negativos mais relevantes foram: isolamento social, dificuldades de comunicação, interrupções no ambiente doméstico e necessidade de disciplina. O WhatsApp foi a ferramenta mais usada, seguida do e-mail, do telefone e da videoconferência. O trabalho híbrido foi apontado como a modalidade preferida pela maioria dos entrevistados. O estudo aponta que o trabalho remoto pode ser eficaz desde que associado a uma gestão eficiente do tempo, responsabilidade e disciplina. Apesar das limitações geográficas e metodológicas, os resultados

contribuem para a melhoria organizacional, a qualidade de vida e a sustentabilidade.

Palavras-chave: trabalho remoto; trabalho híbrido; pandemia; Covid-19.

ABSTRACT

The study analyzes the transition from in-person to remote work at the Federal Public Defender's Office (DPU) in Santa Catarina during the COVID-19 pandemic, highlighting employees' perceptions. The research combined quantitative and qualitative approaches, using questionnaires that assessed aspects such as productivity, flexibility and quality of life. The main results indicate that the majority of respondents have a positive perception about remote work, valuing privacy and closeness to family. The factors considered positive were: flexible working hours, time saved on commuting, improvements in quality of life, and productivity. The most relevant negative factors were: social isolation, communication difficulties, interruptions in the home environment, and the need for discipline. WhatsApp was the most frequently used tool, followed by email, phone, and videoconferencing. Hybrid work was highlighted as the preferred modality by most interviewees. The study shows that remote work can be effective, provided it is associated with efficient time management, responsibility, and discipline. Despite geographic and methodological limitations, the results contribute to organizational improvement, quality of life, and sustainability.

Keywords: remote work; hybrid work; pandemic; COVID-19.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. MÉTODO. 2. RESULTADOS E DISCUSSÃO. 2.1 Componentes mais significativos. 2.2 Viabilidade do trabalho remoto. 2.3 Avaliação dos locais de trabalho. 2.4 Investigação de aspectos negativos/dificultadores do trabalho remoto. 2.5 Aspectos positivos do trabalho remoto. 2.6 Grau de frequência no uso dos meios de comunicação. 2.7 Ritmo de trabalho, dias e horas trabalhados. 2.8 Avaliação geral do trabalho remoto, nível de satisfação e avaliação da qualidade. 2.9 Modalidade de

trabalho escolhida após a pandemia da Covid-19. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 11/03/2025

Data de aceitação: 19/09/2025

INTRODUÇÃO

Antes da pandemia da Covid-19, a adoção do trabalho remoto na Defensoria Pública da União (DPU) era vista como um processo lento e gradual, que poderia levar mais de uma década. No entanto, a pandemia acelerou essa transformação, impulsionada pela necessidade de distanciamento social e pelo contexto globalizado de informação e comunicação. A DPU foi obrigada a implementar o trabalho remoto de forma imediata, mesmo sem uma regulamentação interna consolidada, adaptando-se rapidamente às novas exigências.

Com a adoção do trabalho remoto, a DPU estabeleceu regulamentações internas para organizar critérios, metas e suporte tecnológico, além de ampliar o atendimento ao público por canais digitais como WhatsApp e o assistente virtual DPU-Cidadão. O período também foi marcado por um aumento significativo de demandas, especialmente devido às contestações do Auxílio Emergencial, fruto de um acordo com o Ministério da Cidadania.

Diante da abrupta transição para o trabalho remoto durante a pandemia e da subsequente mudança nas percepções sobre esse formato, considerou-se interessante estudar o tema “Do presencial ao remoto: a experiência dos colaboradores da Defensoria Pública da União em Santa Catarina”. Esta pesquisa se insere na DPU de Santa Catarina, que conta com três órgãos de atuação: as DPUs de Florianópolis, Criciúma e Joinville.

Os resultados aqui delineados derivam de uma investigação realizada no âmbito de um Mestrado Profissional em Administração Pública. Os dados, percentuais, informações quantitativas e análises interpretativas resultam do aprofundamento prático e teórico desse trabalho. O critério para participar da pesquisa ou responder ao questionário foi: ser colaborador ativo de uma

dessas três DPUs entre 2019 e 2023, podendo responder sobre vivências antes, durante e depois da pandemia.

A Defensoria Pública Geral da União (DPGU) foi formalmente criada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pela Lei Complementar n.º 80, de janeiro de 1994. A implantação ocorreu um ano depois, em caráter emergencial e provisório, a partir da Lei nº 9.020, de março de 1995. É incumbência da DPU, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, assim considerados na forma do inciso LXXIV do art. 5º da Constituição Federal¹. Nos termos da Lei Complementar n.º 80/1994, “a Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado [...]”².

A análise da gestão pública em crises é fundamental para fortalecer a memória organizacional e aprimorar a administração. A Gestão do Conhecimento é amplamente utilizada na Administração Pública devido à necessidade de adaptação e ação para solucionar problemas, sendo um recurso valioso para a gestão estratégica diante de situações turbulentas que possam surgir no futuro³.

O objetivo geral da pesquisa consiste em investigar como ocorreu a transição do trabalho presencial para o remoto durante a pandemia da Covid-19 nos quadros da DPU em Santa Catarina, levando-se em conta a percepção dos colaboradores e seus critérios subjetivos. Em termos de objetivos específicos, o estudo foca na experiência desses colaboradores, analisando a transição do trabalho presencial para o remoto; examina as percepções dos colaboradores sobre o impacto dessa mudança em suas vidas, identificando aspectos positivos e negativos do trabalho remoto e suas preferências por modalidades de trabalho (presencial, remoto ou híbrido) no pós-pandemia. Além disso, investiga como a DPU lidou com o cenário de trabalho flexível.

¹ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

² BRASIL. **Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994, 1994**, p. 1.

³ ANGELIS, C. T. Gestão do conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OPA, **Revista do Serviço Público**, 2011.

1. MÉTODO

A pesquisa utilizou abordagens quantitativa e qualitativa. Inicialmente, foi realizada pesquisa bibliográfica e, posteriormente, aplicou-se um questionário, pelo aplicativo *Google Forms*, previamente aprovado pelo Comitê de Conformidade Ética em Pesquisas Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getulio Vargas (FGV/CEPH), mediante Parecer n.º P.446.2023. Parte das perguntas utilizou a escala Likert, amplamente empregada em questionários para pesquisas de opinião. Ao responderem a um questionário que utiliza essa escala, os participantes indicam o seu grau de concordância em relação a uma declaração determinada⁴.

Para participar da pesquisa, era necessário ser colaborador ativo de uma das três unidades da DPU no estado de Santa Catarina entre os anos de 2019 e 2023. O número de respondentes totalizou 48, sendo 26 da DPU-Florianópolis, 10 da DPU-Criciúma e 12 da DPU-Joinville.

Posteriormente, foi feita a análise dos dados coletados, iniciada com o escalamento ideal para quantificar as variáveis na escala Likert. Devido ao grande número de variáveis, realizou-se uma análise fatorial por meio do software *International Business Machines Statistical Package for the Social Sciences* (IBM SPSS). O objetivo foi identificar as dimensões ou componentes mais relevantes da amostra populacional. Como método de extração, utilizou-se o de “Componentes Principais” (CP) e, em seguida, aplicou-se o método de Rotação Varimax com Normalização de Kaiser. Isso permitiu identificar os componentes associados às variáveis que frequentemente ocorrem em conjunto.

As variáveis em escala Likert são qualitativas ordinais. Para que seja possível a utilização de métodos da estatística clássica, faz-se necessário quantificar as variáveis. Para tal, foi realizado um processo de escalamento ideal (*Optimal scaling*). Esse procedimento gera variáveis quantitativas intervalares a partir de variáveis nominais ou ordinais⁵. Além disso, permite a análise dos dados categóricos, mesmo que o conjunto de dados tenha características desfavoráveis como número pequeno de observações, elevada quantidade de variáveis ou muitas alternativas por variável. O escalamento ideal atribui valores numéricos às categorias das variáveis e permite a análise gráfica no SPSS, complementando outros métodos estatísticos.

⁴ LIKERT, R. **A technique for the measurement of attitudes**, 1932.

⁵ MEULMAN, J. J. **Optimal scaling methods for multivariate categorical data analysis**, 1998.

Hair *et al.*⁶ abordam tanto o método de extração CP quanto o método de rotação Varimax. Eles explicam como o CP é utilizado para identificar os componentes principais que representam as estruturas subjacentes nos dados. A rotação Varimax é apresentada como uma técnica para simplificar e interpretar esses componentes, maximizando a variância dos pesos das variáveis em cada componente.

Os dados remetem principalmente ao período de adaptação da equipe ao momento crítico da pandemia da Covid-19 e à percepção dos colaboradores no período pós-pandemia diante da evolução das práticas laborais.

O Quadro 1, apresentado na sequência, mostra os campos que serviram de base para a elaboração do questionário, enquanto o Quadro 2 demonstra como ocorreu a redução da dimensionalidade dos dados, indicando o sinal da contribuição de cada variável no componente.

Campos	Assunto abordado	Número de questões
1	Perfil	5 (cinco) questões
2	Vínculo	6 (seis) questões
3	Condições de trabalho e Comunicação com a equipe e chefia	12 (doze) questões
4	Grau de frequência do uso de ferramentas de comunicação	5 (cinco) questões
5	Rotina de trabalho no modelo remoto	15 (quinze) questões
6	Avaliação de desempenho	3 (três) questões
7	Ritmo de trabalho	2 (duas) questões
8	Dias trabalhados antes, durante e após a pandemia	3 (três) questões
9	Horas trabalhadas antes, durante e após a pandemia	3 (três) questões
10	Avaliação geral do trabalho remoto	1 (uma) questão
11	Preferência entre presencial, híbrido ou remoto e Vantagens	3 (três) questões
12	Qualidade do trabalho remoto	1 (uma) questão
13	Uso de recursos próprios	1 (uma) questão
14	Ferramentas e materiais disponibilizados pela DPU	2 (duas) questões
15	Dificuldades do trabalho remoto	2 (duas) questões
16	Questão aberta – escrita livre sobre sua experiência com o trabalho remoto (antes, durante e após a pandemia da Covid-19) - aspectos subjetivos	1 (uma) questão

Quadro 1: Campos para elaboração do questionário⁷

⁶ HAIR, J. F. *et al.* **Multivariate data analysis**, 2010.

⁷ Autoria própria (2024).

30 VARIÁVEIS		8 COMPONENTES MAIS SIGNIFICATIVOS (EXPLICAM 78,71% DA VARIABILIDADE DAS 30 VARIÁVEIS UTILIZADAS)	
Questões	Variáveis	Componentes	Relações entre as variáveis
3.1	TRABALHO ANTES	1 - EXPLICA 15,00 %	+ AMBIENTE EXCLUSIVO E INDIVIDUALIZADO + PRODUTIVIDADE + USO WHATSAPP E TELEFONE E + COMUNICAÇÃO COM A CHEFIA
3.2	TRABALHO PANDEMIA		
3.3	TRABALHO UNIDADE		
3.4	TRABALHO CASA		
3.5	EQUIPAMENTO CASA		
3.6	AMBIENTE CASA		
3.7	DIFICULDADE EQUIPAMENTO CASA		
3.8	DIFICULDADE INTERNET		
3.9	CONHECIMENTO TECNOLOGIA		
3.10	COMUNICAÇÃO COLEGAS		
3.11	COMUNICAÇÃO CHEFIA		
4.1	WHATSAPP	2 - EXPLICA 12,88 %	+ CONCENTRAÇÃO + FLEXIBILIDADE DE HORÁRIO + ECONOMIA DE TEMPO EM DESLOCAMENTO + USO DO E-MAIL.
4.2	E-MAIL		
4.3	TELEFONE		
4.4	PLATAFORMAS		
5.1	FLEXIBILIDADE HORÁRIO		
5.2	TEMPO DESLOCAMENTO	3 - EXPLICA 11,17 %	+ DISCIPLINA + LIDAR C/ ELEMENTOS DO AMBIENTE DOMÉSTICO (VIDA PESSOAL/PROFISSIONAL E AS INTERRUPÇÕES) E - DEPENDÊNCIA DA TECNOLOGIA
5.3	ECONOMIA DESLOCAMENTO		
5.4	ECONOMIA ALIMENTAÇÃO		
5.5	PROXIMIDADE FAMÍLIA		
5.6	MELHORIA PRODUTIVIDADE	4 - EXPLICA 9,80 %	+ MELHORIA EM RELAÇÃO À QUALIDADE DE VIDA + PROXIMIDADE COM A FAMÍLIA + ECONOMIA - DESLOCAMENTO E ALIMENTAÇÃO.
5.7	MELHORIA QUALIDADE DE VIDA		
5.8	ISOLAMENTO SOCIAL		
5.9	DISCIPLINA	5 - EXPLICA 9,479 %	+ USO DO WHATSAPP + DISPONIBILIDADE DE EQUIPAMENTOS + CONEXÃO COM A INTERNET.
5.10	CONCENTRAÇÃO		
5.11	AMBIENTE CASA	6 - EXPLICA 8,82 %	+ ADEQUAÇÃO DO LOCAL E AMBIENTE DE TRABALHO EM CASA + QUALIDADE DOS EQUIPAMENTOS PESSOAIS UTILIZADOS PARA O TRABALHO.
5.12	MISTURA FAMÍLIA: TRABALHO		
5.13	INTERRUPÇÕES CASA	7 - EXPLICA 6,38 %	+ TRABALHAR NA UNIDADE - CONHECIMENTO EM TECNOLOGIA E + DIFICULDADE C/ ISOLAMENTO SOCIAL
5.14	DIMINUIÇÃO PRODUTIVIDADE		
5.15	DEPENDÊNCIA TECNOLOGIA		
		8 - EXPLICA 5,16 %	MOSTRA A RELEVÂNCIA DA AFIRMAÇÃO DE QUE O TRABALHO REMOTO ERA POSSÍVEL SER REALIZADO ANTES DA PANDEMIA

Quadro 2: Demonstrativo da redução da dimensionalidade dos dados⁸

2. RESULTADOS E DISCUSSÃO

O universo estatístico consiste em 50 trabalhadores; desses, 2 optaram por não responder à pesquisa, resultando em um total de 48 respondentes, o que equivale a uma participação de 96% (Tabela 1). O grupo é constituído por 22 homens e 26 mulheres, entre servidores, defensores e terceirizados.

⁸ Autoria própria (2024).

Tabela 1: Número de respondentes/não respondentes das três unidades⁹

Unidades	Público-alvo (50)	
	Respondentes por unidade	Não respondentes por unidade
DPU-Florianópolis	26	2
DPU-Criciúma	10	0
DPU-Joinville	12	0
Total	48	2

Através da análise fatorial no IBM SPSS, foi possível simplificar as 30 variáveis do estudo, inicialmente mensuradas em uma escala Likert. Utilizou-se o método de extração CP (Tabela 2) e a rotação Varimax com normalização de Kaiser, resultando em 8 fatores que explicam 78,71% da variabilidade dos dados (Tabela 4 e Quadro 3).

Tabela 2: Análise fatorial através do método de extração CP (análise do componente principal)¹⁰

Compo- nente	Variância total explicada								
	Autovalores iniciais			Sommas de extração de carregamentos ao quadrado			Sommas de rotação de carregamentos ao quadrado		
	Total	% de variância	% cumu- lativa	Total	% de variância	% cumu- lativa	Total	% de variância	% cumu- lativa
1	6,573	21,912	21,912	6,573	21,912	21,912	4,502	15,006	15,006
2	4,296	14,320	36,232	4,296	14,320	36,232	3,864	12,880	27,886
3	3,374	11,247	47,479	3,374	11,247	47,479	3,352	11,174	39,060
4	2,645	8,818	56,296	2,645	8,818	56,296	2,941	9,804	48,864
5	2,219	7,397	63,693	2,219	7,397	63,693	2,844	9,479	58,343
6	1,955	6,516	70,209	1,955	6,516	70,209	2,646	8,820	67,163
7	1,491	4,970	75,179	1,491	4,970	75,179	1,914	6,380	73,543
8	1,060	3,532	78,711	1,060	3,532	78,711	1,550	5,168	78,711
9	,886	2,955	81,666						
10	,806	2,688	84,354						
11	,711	2,370	86,724						

continua

⁹ Tabela elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.¹⁰ Tabela elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

12	,630	2,098	88,822					
13	,578	1,927	90,749					
14	,453	1,510	92,259					
15	,387	1,290	93,549					
16	,348	1,161	94,710					
17	,318	1,059	95,769					
18	,265	,883	96,652					
19	,213	,709	97,361					
20	,190	,632	97,993					
21	,163	,542	98,536					
22	,149	,496	99,032					
23	,097	,324	99,356					
24	,080	,266	99,621					
25	,061	,202	99,823					
26	,032	,107	99,930					
27	,013	,042	99,973					
28	,004	,013	99,985					
29	,003	,010	99,995					
30	,001	,005	100,000					

Tabela 3: Matriz de transformação de componente¹¹

Matriz de transformação de componente								
Componente	1	2	3	4	5	6	7	8
1	,498	,348	-,506	,453	,257	-,304	0,27	,099
2	,742	-,452	,249	,027	,080	,383	,160	-,065
3	,242	,768	,399	-,093	-,341	,167	,174	-,102
4	,026	,245	,242	-,289	,784	,106	-,413	-,027
5	-,344	,076	,161	,680	,209	,527	,161	,201
6	-,153	-,003	,005	-,030	,344	-,163	,664	-,624
7	,032	-,137	,660	,360	,017	-,635	-,080	,072
8	-,006	,018	,051	-,329	,187	-,119	,547	,735

¹¹ Tabela elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Tabela 4: Componentes mais significativos¹²

Matriz de componente rotativa*								
	Componente							
	1	2	3	4	5	6	7	8
TRA1_1	0,073	-0,053	0,040	0,128	-0,122	-0,006	-0,013	0,797
TRA2_1	0,413	0,456	0,174	0,450	-0,192	-0,039	-0,161	-0,148
TRA3_1	0,147	-0,106	0,028	0,224	0,010	-0,011	0,831	0,028
TRA4_1	0,114	-0,260	0,276	-0,153	-0,057	0,784	0,111	-0,044
TRA5_1	0,071	0,003	0,011	0,090	0,031	0,859	0,133	-0,132
TRA6_1	0,956	-0,002	-0,056	0,058	0,003	0,089	0,041	0,107
TRA7_1	-0,005	-0,070	-0,003	0,155	0,867	0,015	-0,029	-0,059
TRA8_1	0,088	0,091	-0,179	0,034	0,913	-0,138	-0,065	-0,059
TRA9_1	0,234	-0,163	-0,293	0,275	0,334	-0,275	-0,562	-0,013
TRA10_1	0,165	0,193	-0,392	0,165	0,121	-0,323	-0,041	0,485
TRA11_1	0,961	-0,011	-0,100	0,054	0,040	0,060	0,008	0,075
TRA12_1	0,732	0,010	-0,083	0,042	0,611	0,024	0,052	-0,021
TRA13_1	-0,001	0,966	-0,066	0,019	-0,005	-0,069	-0,041	-0,027
TRA14_1	0,837	-0,013	0,020	0,012	-0,010	-0,085	0,034	-0,072
TRA15_1	0,378	0,219	0,199	0,121	0,313	-0,112	0,455	-0,430
TRA16_1	0,010	0,970	-0,042	0,022	-0,001	-0,118	-0,040	0,015
TRA17_1	0,075	0,524	-0,425	0,345	0,080	0,134	0,333	0,142
TRA18_1	0,077	-0,136	-0,291	0,745	0,157	0,131	0,041	-0,123
TRA19_1	0,028	0,112	-0,267	0,799	0,139	0,084	0,098	0,322
TRA20_1	0,143	0,105	-0,083	0,603	-0,376	-0,329	0,113	-0,125
TRA21_1	0,940	0,033	-0,149	0,163	-0,007	0,063	0,068	0,059
TRA22_1	0,093	0,127	0,004	0,790	0,175	-0,211	0,065	0,250
TRA23_1	0,030	-0,413	-0,045	-0,044	-0,365	0,101	0,525	-0,370
TRA24_1	-0,104	-0,117	0,834	-0,026	0,144	0,216	0,014	-0,001
TRA25_1	0,023	-0,967	0,095	-0,016	-0,005	0,106	0,004	0,014
TRA26_1	0,010	-0,069	0,378	-0,094	-0,207	0,643	-0,280	0,124
TRA27_1	-0,103	0,289	0,572	-0,311	-0,221	0,040	0,162	-0,175
TRA28_1	-0,050	-0,138	0,847	-0,204	-0,131	0,022	0,016	-0,057
TRA29_1	-0,167	-0,116	0,457	-0,105	0,282	0,419	-0,288	0,089
TRA30_1	0,022	-0,040	0,660	-0,023	-0,196	0,430	0,152	0,079

* Rotação convergida em 8 iterações

¹² Tabela elaborada pela autora a partir dos dados da pesquisa.

Componente 1	ambiente casa/comunicação chefia/ <i>WhatsApp</i> /telefone/melhoria produtividade
Componente 2	<i>e-mail</i> /flexibilidade horário/tempo deslocamento/concentração
Componente 3	disciplina/mistura família trabalho/interrupções casa/dependência tecnologia
Componente 4	economia deslocamento/economia alimentação/proximidade família/melhoria qualidade de vida
Componente 5	dificuldade equipamento casa/dificuldade internet/ <i>WhatsApp</i>
Componente 6	trabalho casa/equipamento casa/ambiente casa
Componente 7	trabalho unidade/conhecimento tecnologia/isolamento social
Componente 8	trabalho antes

Quadro 3: Componentes mais significativos¹³

Jolliffe¹⁴ explora o método de extração por CP, destacando sua utilidade na redução da dimensionalidade de conjuntos de dados. Ele discute como o CP busca as direções (componentes principais) que maximizam a variância dos dados. Gorsuch¹⁵ aborda a aplicação do método de extração CP e da rotação Varimax na identificação e interpretação de fatores subjacentes em conjuntos de dados multivariados, enfatizando a importância da rotação Varimax na simplificação e na interpretação dos fatores extraídos.

2.1 Componentes mais significativos

Os dados referentes aos 8 componentes principais apresentados a seguir estão consolidados na Tabela 4 e no Quadro 3, observados anteriormente.

O **Componente 1** explica 15,006% da variabilidade dos dados. Verificou-se que respondentes com ambiente menos exclusivo e individualizado para o trabalho remoto usaram menos o WhatsApp e o telefone, tiveram dificuldades de comunicação com a chefia e não perceberam melhora na produtividade. Já aqueles com ambiente mais privado e individualizado utilizaram mais essas ferramentas, mantiveram boa comunicação com a chefia e relataram aumento na produtividade. Conclui-se que a

¹³ Autoria própria (2024).

¹⁴ JOLLIFFE, I. T. **Principal component analysis**, 2002.

¹⁵ GORSUCH, R. L. **Factor analysis**, 1983.

produtividade e a comunicação com a chefia estão diretamente ligadas ao nível de privacidade no ambiente doméstico.

O **Componente 2** explica 12,88% da variabilidade dos dados. Respondentes que não valorizaram a flexibilidade de horário também não viram vantagem na economia de tempo com deslocamento, relataram dificuldade de concentração e usaram pouco o e-mail. Já aqueles que apreciaram a flexibilidade de horário consideraram positiva a economia de tempo, não tiveram problemas de concentração e usaram o e-mail com mais frequência. Conclui-se que a concentração está diretamente ligada à percepção positiva da flexibilidade de horário, à economia de tempo e ao uso frequente do *e-mail*.

O **Componente 3** explica 11,174% da variabilidade dos dados. Respondentes que não viram a disciplina como um aspecto negativo no trabalho remoto também não tiveram problemas com a sobreposição entre vida pessoal e profissional, nem com interrupções domésticas, e avaliaram positivamente a dependência da tecnologia. Já aqueles que consideraram a disciplina um fator negativo relataram dificuldades na separação entre vida pessoal e profissional, nas interrupções e na dependência da tecnologia. Conclui-se que o nível de disciplina está diretamente ligado à capacidade de lidar com elementos do ambiente doméstico e à relação com a tecnologia.

O **Componente 4** explica 9,80% da variabilidade dos dados. Os entrevistados que viram vantagens na economia financeira com deslocamento e alimentação também destacaram a proximidade com a família e a melhoria na qualidade de vida. Já aqueles que não perceberam economia financeira também não relataram proximidade familiar ou melhoria na qualidade de vida. Portanto, a percepção de melhoria na qualidade de vida está diretamente ligada à proximidade com a família e à economia com deslocamento e alimentação.

O **Componente 5** explica 9,47% da variabilidade dos dados. Os entrevistados que não tiveram problemas com equipamentos e conectividade usaram o WhatsApp com frequência. Já aqueles que enfrentaram dificuldades com equipamentos e internet utilizaram pouco o WhatsApp. Portanto, o uso do aplicativo está diretamente relacionado à disponibilidade de equipamentos, à qualidade da conexão com a internet e à capacidade do servidor de lidar com tecnologia.

O **Componente 6** explica 8,82% de variância. Quem considerou a casa um local adequado para o trabalho também avaliou positivamente os equipamentos e o ambiente (espaço, mobiliário, iluminação). Já aqueles que não viram a casa como um local adequado também criticaram os equipamentos e o ambiente. Portanto, a adequação do local e do ambiente de trabalho em casa está diretamente ligada à qualidade dos equipamentos utilizados.

O **Componente 7** explica 6,38% da variabilidade das respostas. Os entrevistados que consideraram o local de trabalho na unidade adequado relataram dificuldades com o desconhecimento em tecnologia e avaliaram o isolamento social como negativo no trabalho remoto. Já aqueles que acharam o local na unidade inadequado não viram problemas com tecnologia ou isolamento social. Portanto, quem prefere trabalhar na unidade tende a ter menos conhecimento em tecnologia e sente mais o isolamento social, enquanto quem prefere o *home office* apresenta mais familiaridade com a tecnologia e não vê o isolamento como um problema.

O **Componente 8** explica 5,16% de variância e mostra que são relevantes as afirmações dos respondentes de que o trabalho remoto já era possível de ser realizado antes da pandemia.

2.2 Viabilidade do trabalho remoto

Verificou-se, através os dados da pesquisa, que mesmo antes da pandemia já era possível o trabalho totalmente remoto na DPU para 31,25% dos entrevistados, índice que passou para 41,67% durante a pandemia. O trabalho híbrido era possível para 47,92% da população investigada antes da pandemia, passando para 56,25% durante a pandemia. Isso demonstra que a gestão da DPU já vinha se preparando para os desafios do trabalho remoto.

2.3 Avaliação dos locais de trabalho

Foi feito um comparativo das avaliações do trabalho **nas unidades da DPU e em casa**. O resultado reflete uma percepção mais positiva para o trabalho em casa, com 83,34% dos entrevistados considerando o ambiente

doméstico como adequado, bom ou excelente. Além disso, nenhum participante avaliou a residência como totalmente inadequada, e apenas 16,67% a classificaram como parcialmente inadequada.

Quanto ao impacto do local diferenciado por sexo, constatou-se que, para as mulheres, o trabalho em casa é percebido como mais inadequado do que para os homens. Enquanto 90,90% deles consideraram a casa como bom ou excelente local, esse índice cai para 76,90% entre as mulheres. Além disso, 23,1% das respondentes do sexo feminino indicaram a residência como parcialmente inadequada.

O compartilhamento ou não do espaço de trabalho remoto com membros da família ou outras atividades domésticas pode ter influenciado as respostas sobre a adequação do ambiente de trabalho em casa. Entre os entrevistados, 16 (33,33%) informaram que o local foi exclusivo para a função e de uso individual, 7 (14,58%) informaram que o local foi exclusivo para trabalho, mas compartilhado com outro(s) membro(s) da família, 14 (29,17%) informaram compartilhar o local com outras funções da casa (como quarto, sala), mas de uso individual, 9 (18,75%) informaram compartilhar o local com outras funções da casa e também com outros familiares.

Aqueles que possuem um espaço mais isolado e dedicado às atividades profissionais podem ter uma visão mais positiva do trabalho em casa em comparação com aqueles que precisam dividir o espaço com outros membros da família e/ou outras responsabilidades domésticas. Para os que trabalham apenas na modalidade *home office* e não possuem um ambiente exclusivo para o trabalho – conjuntura comum durante o isolamento social –, a concentração associada à (in)disciplina e à (des)organização podem ser fortemente impactadas¹⁶.

As variáveis do Componente 1 (Tabela 4, Quadro 3) evidenciam que aqueles que tiveram um ambiente mais exclusivo e individualizado para o trabalho remoto apresentaram um aumento na produtividade e maior comunicação com a chefia. Tal constatação permite inferir que o ambiente doméstico tem interferência direta na produtividade.

¹⁶ BRIK, M. S.; BRIK, A. **Trabalho portátil**: produtividade, economia e qualidade de vida no home office das empresas, 2011.

Um dos principais desafios do *home office* é a ausência de um espaço separado e neutro para trabalhar. Segundo Gondim e Borges, “cada vez mais, as pessoas moram em espaços pequenos e a distribuição dos espaços e cômodos nem sempre facilita separar trabalho e lar, principalmente quando há outros membros da família, incluindo crianças e idosos”¹⁷, exigindo, assim, um maior controle emocional para manutenção do bom convívio no lar.

As variáveis relacionadas no Componente 3 (Tabela 4, Quadro 3) mostram a relação direta entre o índice de autodisciplina (maior ou menor) e a dificuldade ou não em lidar com os elementos do ambiente doméstico (como a mistura da vida pessoal e profissional e as interrupções).

Em seu artigo sobre trabalho remoto no serviço público, Toledo destaca a necessidade de autodisciplina do servidor, pois é essencial que ele consiga seguir o plano estabelecido. Caso contrário, as diversas distrações no ambiente de trabalho remoto podem desviar sua atenção e consumir o tempo que deveria ser dedicado às atividades profissionais, comprometendo o foco. Conforme a autora, geralmente, essa disciplina pode ser desenvolvida e aprimorada ao longo do tempo¹⁸.

Foi verificado na pesquisa que uma porcentagem menor de mulheres (30,80%) teve um ambiente exclusivo e de uso individual, enquanto um quantitativo maior de homens (36,40%) dispunha de um local exclusivo e de uso individual.

Conforme Adamson, Muhr e Beauregard em pesquisa realizada entre os executivos seniores da Dinamarca, especificamente em relação às mulheres, a pressão social é maior na busca do equilíbrio entre a vida pessoal e a profissional e quase inalcançável, ao acumular diversas atividades domésticas e de cuidadora. Em relação aos homens, o papel de provedor da família ainda prevalece na construção de um sentido masculino de identidade¹⁹.

¹⁷ GONDIM, O. A. M. C.; BORGES, R. L. **A prática da pesquisa artesanal: instrumentos, estratégias e reflexões**, 2020.

¹⁸ TOLEDO, A. Trabalho remoto no serviço público: o novo normal? **Boletim Economia Empírica**, 2020.

¹⁹ ADAMSON, M.; MUHR, S. L.; BEAUREGARD, A. T. Theorising work-life balance endeavours as a gendered project of the self: the case of sênior executives in Denmark. **Human Relations**, 2023.

Perin pondera que, culturalmente, as mulheres tendem a assumir maior número de tarefas da casa, e mesmo em lares onde os homens participam mais ativamente na divisão das atividades domésticas, estes assumem no máximo 40% delas²⁰.

2.4 Investigação de aspectos negativos/dificultadores do trabalho remoto

A maioria dos entrevistados (64,60%), somando-se aqueles que “concordaram totalmente” e “concordaram”, apontou o **isolamento social** como o principal ponto negativo do trabalho remoto.

Mann, Varey e Button argumentam que a sensação de isolamento pode ser causada pela redução da comunicação presencial, que permite maior expressão não verbal, e pelo aumento da comunicação tecnológica, que, apesar de mais flexível, limita a transmissão de emoções²¹. Essa limitação pode reduzir a intimidade e a humanização das relações no trabalho, afetando a motivação e o comprometimento.

O teletrabalho durante períodos prolongados de isolamento social pode levar a consequências negativas, incluindo ansiedade, dificuldades de comunicação, desafios de gerenciamento de tempo, impacto na saúde mental, sobrecarga de trabalho e falta de suporte e colaboração. Para Turkle, a tecnologia pode levar ao isolamento social e à desconexão emocional²². A dependência excessiva dos dispositivos eletrônicos e a comunicação digital podem levar as pessoas a se sentirem solitárias e desconectadas, mesmo quando estão constantemente *online*.

Isso se confirma na análise fatorial, especificamente no Componente 7 (Tabela 4, Quadro 3), em que se constatou que aqueles que preferem trabalhar na unidade têm menos conhecimento em tecnologia e sofrem mais com o isolamento social. Levando-nos a inferir que a preferência pelo

²⁰ PERIN, B. **A dupla jornada**: trabalho profissional e trabalho doméstico das mulheres brasileiras, 1998.

²¹ MANN, S.; VAREY, R.; BUTTON, W. An exploration of the emotional impact of teleworking via computer-mediated communication. **Journal of Managerial Psychology**, 2000.

²² TURKLE, S. **Alone together**: why we expect more from technology and less from each other, 2011.

trabalho presencial nem sempre está ligada à falta de autogerenciamento, mas pode estar associada ao sofrimento causado pelo isolamento social e à dificuldade com tecnologia, desafios que podem ser amenizados em um ambiente colaborativo.

Segundo Drucker, a colaboração vai além do trabalho em equipe, envolve a troca de ideias, a resolução conjunta de problemas e a inovação²³. Ele destaca que a colaboração é essencial para aumentar a produtividade, melhorar decisões, fortalecer o engajamento e criar um ambiente de trabalho mais positivo. Especificamente em relação ao conhecimento em tecnologia, foi verificado o impacto desse fator em relação à idade dos respondentes: 1 entrevistado com mais de 60 anos e 5 entrevistados entre as idades de 40 e 49 anos concordaram que o conhecimento sobre tecnologias e recursos tecnológicos foi um aspecto dificultador do trabalho no formato remoto; além disso, 1 entrevistado entre 40 e 49 anos concordou totalmente sobre esse aspecto.

A relação entre idade e conhecimento tecnológico é complexa. Os jovens possuem vantagem inicial devido à familiaridade e ao acesso, mas a aprendizagem depende também da disposição e dos recursos disponíveis. Embora pessoas mais velhas possam enfrentar resistência e falta de familiaridade, a idade não é um fator determinante na habilidade tecnológica. A educação contínua e inclusiva é crucial para capacitar pessoas de todas as idades no mundo digital.

Prensky popularizou os termos “nativos digitais” e “imigrantes digitais”, indicando que os jovens têm mais facilidade com a tecnologia²⁴. Jenkins refuta a ideia de que a idade limita a capacidade digital, defendendo que a alfabetização digital é possível em qualquer fase da vida, destacando a importância da participação ativa e da colaboração em comunidades *online*²⁵.

²³ DRUCKER, P. F. **A sociedade pós-capitalista**, 1993.

²⁴ PRENSKY, M. Digital Natives, Digital Immigrants. **On the Horizon**, 2001.

²⁵ JENKINS, H. **Convergence culture**: where old and new media collide, 2006.

Em segundo lugar, com 39,58% dos respondentes, somando-se aqueles que “concordaram totalmente” e “concordaram”, o aspecto negativo apontado foi a **dificuldade de comunicação com colegas de equipe**. Mann, Varey e Button destacam que a comunicação presencial, rica em sinais não verbais, facilita o compartilhamento de significados e fortalece as relações²⁶. A falta dessa interação pode levar ao isolamento e diminuir a coesão da equipe. Golden e Shroul afirmam que a comunicação digital é menos eficaz para resolver problemas complexos e construir consenso, já que limita a leitura de sinais não verbais e o *feedback* imediato, o que pode gerar mal-entendidos e frustração entre os colegas, dificultando a colaboração²⁷.

O estudo mostrou que, em *home office*, os homens tiveram mais dificuldade de comunicação com os colegas que as mulheres, visto que 50,00% deles “concordaram” ou “concordaram totalmente” que a comunicação com os colegas foi um aspecto dificultador no trabalho remoto, enquanto 30,70% das mulheres informaram ter tido essa dificuldade. Conforme Tannen, há diferenças inatas e sociais na comunicação entre homens e mulheres²⁸. Homens tendem a ser mais diretos e concisos, encarando a conversa como uma forma de negociar *status*. Já as mulheres costumam ser mais expressivas e colaborativas, buscando conexão e fortalecimento de relacionamentos.

As **interrupções no ambiente doméstico** foram o terceiro fator negativo mais citado no trabalho remoto, apontado por 33,33% dos participantes. Os homens tiveram mais dificuldades em relação às interrupções decorrentes do ambiente, pois um total de 36,30% “concordou totalmente” ou “concordou”, em contraposição a 30,70% de mulheres que expressaram a mesma opinião. Além disso, 19,20% das mulheres discordaram totalmente em relação à afirmativa de que as interrupções decorrentes do ambiente doméstico foram um aspecto negativo, enquanto 9,10% dos homens discordaram totalmente em relação a essa afirmativa.

²⁶ MANN, S.; VAREY, R.; BUTTON, W. An exploration of the emotional impact of teleworking via computer-mediated communication. **Journal of Managerial Psychology**, 2000.

²⁷ GOLDEN, T. D.; SHROUL, P. E. Telework and employee well-being: a review and metaanalysis. **Journal of Organizational Behavior**, 2020.

²⁸ TANNEN, D. **Talking from nine to five**: how women communicate in the workplace, 1991. TANNEN, D. **You just don't understand**: men and women in conversation, 1990.

Lui, Yip e Wong sugerem que as mulheres tendem a se sair melhor em tarefas simultâneas, enquanto os homens se destacam em tarefas únicas²⁹. As mulheres, ao lidarem com várias tarefas simultaneamente, podem ter maior facilidade em enfrentar interrupções, mas isso pode levar à sobrecarga e ao estresse, especialmente no ambiente doméstico, com demandas constantes.

A **necessidade de disciplina** e a **dificuldade em lidar com elementos do ambiente doméstico** ficaram empatadas e representam a quarta posição na classificação dos aspectos negativos do trabalho remoto, ambas mencionadas por 28,17% dos entrevistados, somando-se aqueles que “concordaram totalmente” e “concordaram”. A conexão entre essas duas dificuldades é corroborada pelo Componente 3 da análise fatorial (ver Tabela 4 e Quadro 3), indicando a relação direta entre esses dois elementos. Horários flexíveis exigem melhor gestão do tempo, mas alguns teletrabalhadores têm dificuldade em separar trabalho e vida pessoal, trabalhando além do horário³⁰. Por outro lado, o teletrabalho beneficia famílias, reduzindo deslocamentos e aumentando o convívio, especialmente para mulheres³¹.

A **dificuldade de concentração** ocupou o quinto lugar entre os aspectos negativos, com o somatório dos que “concordaram totalmente” e “concordaram” atingindo 25,00%. Conforme o Componente 2 (Tabela 4 e Quadro 3), a concentração está diretamente ligada à percepção positiva ou negativa da flexibilidade de horário e da economia de tempo no deslocamento. Quem não teve dificuldade de concentração viu esses aspectos como vantagens, enquanto quem enfrentou distrações (como barulhos, demandas familiares ou afazeres domésticos) não aproveitou esses benefícios, perdendo o tempo ganho. Segundo Büssing, a qualidade de vida no teletrabalho depende de fatores como concentração, flexibilidade e

²⁹ LUI, K. F. H.; YIP, K. H. M.; WONG, A. C. N. Gender differences in multitasking: the role of attention control. **Journal of Experimental Psychology: General**, 1999.

³⁰ TIETZE, S. Discourse as strategic coping resource: managing the interface between “home” and “work”. **Journal of Organization Change Management**, 2005.

³¹ TREMBLAY, D. Balancing work and family with telework? Organizational issues and challenges for women and managers. **Women in Management Review**, 2002.

controle do tempo, destacando que a dificuldade de foco pode comprometer as vantagens do *home office*³².

Em sexto lugar, a **sobreposição entre vida pessoal e profissional** e a **dependência excessiva da tecnologia** foram apontadas como aspectos negativos por 22,91% dos participantes, estando diretamente ligadas ao nível de disciplina. Indivíduos com menos disciplina tendem a misturar mais vida pessoal e trabalho e a desenvolver maior dependência tecnológica, levando à sensação de trabalho ininterrupto.

Conforme Oliveira e Mill³³, a falta de controle sobre horários e espaços mantém o trabalhador remoto constantemente disponível, especialmente em uma sociedade digitalizada com dispositivos móveis e *internet* ubíqua. Isso cria um ciclo de trabalho contínuo, no qual o trabalho “busca” o trabalhador por meio de notificações e demandas sucessivas. Os profissionais não apenas carregam suas tarefas, mas também estão constantemente disponíveis para o trabalho³⁴. Essa conectividade facilita o contato entre as instituições e seus trabalhadores, tornando a disponibilidade contínua uma exigência crescente. Isso oferece flexibilidade e agilidade, mas também dificulta o equilíbrio entre a vida pessoal e a profissional.

Autores como Hartig, Kylin e Johansson, Hilbrecht *et al.* e Osnowitz apontam que as mulheres que trabalham remotamente enfrentam mais desafios do que os homens ao equilibrar as responsabilidades profissionais com as domésticas³⁵. Isso faz com que elas percebam mais os aspectos negativos, além dos positivos, do teletrabalho em casa. Hilbrecht *et al.* constataram que, ao tentar conciliar a vida profissional com a maternidade, as mulheres que trabalham em casa frequentemente não conseguem

³² BÜSSING, A. Teleworking and quality of life. *In*: JACKSON, P. F.; VAN DER WIELEN, J. M. (org.). **Teleworking**: international perspectives from telecommuting to the virtual organization, 1998.

³³ OLIVEIRA, R. N.; MILL, D. Teletrabalho docente, cultura digital e as transformações na legislação trabalhista. **Trabalho & Educação**, 2020.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ HARTIG, T.; KYLIN, C.; JOHANSSON, G. The telework tradeoff: stress mitigation vs. constrained restoration. **Applied Psychology**: an International Review, 2007. HILBRECHT, M. *et al.* I'm home for the kids': contradictory implications for work-life balance of teleworking mothers. **Gender, Work and Organization**, 2008. OSNOWITZ, D. Managing time in domestic space: home-based contractors and household work. **Gender & Society**, 2005.

aproveitar a flexibilidade do trabalho remoto para cuidar de si mesmas, priorizando sempre o trabalho e as necessidades da família³⁶.

Em sétimo lugar, o estudo aponta que 15,30% dos participantes identificaram a **dificuldade de conexão (internet)** e a **falta de familiaridade com tecnologias** como pontos negativos do trabalho remoto. A análise revelou que indivíduos menos familiarizados com a tecnologia preferem o ambiente presencial e enfrentam mais desafios com o isolamento, enquanto problemas de conexão também afetaram o acesso aos equipamentos e o uso de ferramentas como o WhatsApp, embora apenas 8,34% tenham mencionado a carência de recursos tecnológicos.

Em último lugar, ou o elemento menos citado como fator negativo, ficou a **queda da produtividade**, indicada por apenas 8,33% dos colaboradores.

2.5 Aspectos positivos do trabalho remoto

No somatório entre as respostas “concordo totalmente” e “concordo”, a **flexibilidade de horário** lidera com 87,50% das respostas. É o aspecto mais valorizado do trabalho remoto, pois traz benefícios como melhor equilíbrio entre a vida pessoal e a profissional, aumento da produtividade e maior capacidade organizacional de atrair e reter talentos. No entanto, também pode ocasionar desafios como dificuldades na cooperação da equipe, possíveis abusos, desigualdades de oportunidades e problemas para estabelecer limites entre trabalho e vida pessoal.

Omondi e K’Obonyo destacam que essa flexibilidade confere maior autonomia na organização do trabalho e no tempo dedicado à família³⁷. No entanto, os colaboradores com dificuldade de concentração tendem a não valorizar esses benefícios, indicando que o perfil individual influencia a adaptação ao trabalho remoto, que exige disciplina e organização para aproveitá-los.

³⁶ HILBRECHT, M. *et al.* I’m home for the kids’: contradictory implications for work-life balance of teleworking mothers. **Gender, Work and Organization**, 2008.

³⁷ OMONDI, A.; K’OBONYO, P. Flexible work schedules: a critical review of literature. **The Strategic Journal of Business & Change Management**, 2018.

O Componente 2 (Tabela 4 e Quadro 3) indica que a **valorização da flexibilidade de horário** está diretamente relacionada com a **economia de tempo em deslocamento**, que é o segundo fator mais citado como positivo, apontado por 83,34% do grupo. Em terceiro lugar, ficou a **proximidade com a família** (citada por 81,25% do grupo). Ainda, vale relembrar a relação dessas duas variáveis demonstradas no Componente 4, revelando que os entrevistados que perceberam maior proximidade com a família também consideraram positiva a economia financeira em deslocamento e alimentação, além de melhora na qualidade de vida. Por outro lado, aqueles que não sentiram essa proximidade familiar também não identificaram economia ou melhora na qualidade de vida.

Em quarto e quinto lugar das indicações dos pontos positivos vêm a **economia com deslocamento** e a **melhora na qualidade de vida**, praticamente empatadas, indicadas por 79,16% e 79,17% dos entrevistados, respectivamente. A **economia com alimentação** ficou em sexto lugar, com 70,84% das respostas, e a **melhoria na produtividade** em sétimo e último lugar, com 68,75% das indicações. Como já exposto, a produtividade está diretamente associada ao nível de **privacidade no ambiente doméstico** e ao **grau de comunicação com a chefia**. Ambientes mais individualizados tendem a aumentar a produtividade e a interação com os líderes.

Nesse contexto, um desafio importante é a capacitação de líderes para gerenciar equipes remotas, especialmente na definição de metas e no monitoramento do engajamento e da produtividade dos colaboradores. A liderança precisa adotar uma abordagem mais próxima, identificando dificuldades e oferecendo suporte para garantir o bom desempenho no trabalho remoto.

2.6 Grau de frequência no uso dos meios de comunicação

Somando-se o percentual daqueles que usaram continuamente e frequentemente os meios de comunicação indicados, o levantamento revelou que o WhatsApp foi o recurso mais utilizado pelos entrevistados, com 93,75% das respostas. Em segundo lugar, o *e-mail* foi mencionado

por 70,84% dos participantes. As plataformas de webconferência ficaram em terceiro, com 39,50% das menções, seguidas pelas ligações telefônicas, em quarto lugar, com 33,33% das respostas.

De acordo com Cunha, a oferta de serviços públicos eletrônicos no Brasil começou nos anos 1990, com o impulso da *internet* e da reforma administrativa de 1995, que visava melhorar a qualidade dos serviços públicos por meio da adoção de novas práticas e da transição para uma cultura mais gerencial³⁸.

O enfrentamento de crises acelerou o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), promovendo mudanças no teletrabalho e incentivando o uso de tecnologias avançadas, como videoconferências, além de fomentar novas soluções tecnológicas.

2.7 Ritmo de trabalho, dias e horas trabalhados

Um número significativo de entrevistados (37,50%) relatou aumento no ritmo de trabalho durante a pandemia, provavelmente impulsionado pelo volume inédito de contestações do Auxílio Emergencial Covid-19. A maioria dos respondentes (58,30%) destacou que as interrupções foram o fator mais influente nessa dinâmica, enquanto 29,20% apontaram questões relacionadas a equipamentos e 27,10% mencionaram elementos do ambiente como mais impactantes.

Em relação ao quantitativo de dias trabalhados, aqueles que antes da pandemia trabalhavam 5 dias por semana, durante a pandemia passaram a trabalhar 6 ou 7. Após a pandemia, a maioria retornou à normalidade, mas 4,16% mantiveram a carga de 6 ou 7 dias semanais. Além disso, observou-se um aumento significativo nas horas diárias de trabalho, com migração de colaboradores que antes trabalhavam 6, 7 ou 8 horas para jornadas superiores a 8 horas. Passada a pandemia, parte dos colaboradores normalizou a carga horária, mas alguns mantiveram essas jornadas mais

³⁸ CUNHA, M. A. V. C. Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. In: BARBOSA, A. (org.). **Pesquisa sobre o uso de tecnologias da informação e comunicação no Brasil: 2005-2009**, 2010.

elevadas, possivelmente devido a demandas anteriores à pandemia que permaneceram ativas.

2.8 Avaliação geral do trabalho remoto, nível de satisfação e avaliação da qualidade

Na avaliação geral do trabalho remoto, 40 pessoas (83,33%) responderam que há mais aspectos positivos que negativos, 5 (10,42%) foram indiferentes e para 3 entrevistados (6,25%) o trabalho remoto tem mais aspectos negativos que positivos.

A maioria dos entrevistados mostrou-se totalmente satisfeita (25 respondentes, ou 52,08%) ou satisfeita (11, 22,92%) com o trabalho remoto, totalizando 75,00% dos respondentes; 4 (8,33%) foram indiferentes, 4 (8,33%) responderam estar insatisfeitos; e 4 (8,33%) pesquisados indicaram ter ficado totalmente insatisfeitos.

Um total de 35,42% dos participantes afirmou que a qualidade do trabalho permaneceu inalterada em todas as modalidades. Entre as opções de trabalho presencial, totalmente remoto e híbrido, o modelo híbrido foi considerado o mais vantajoso em termos de qualidade, sendo escolhido por 29,17% dos entrevistados. Além disso, 16,67% apontaram o trabalho presencial como a melhor opção em qualidade, enquanto outros 16,67% destacaram o trabalho remoto como superior nesse quesito.

O sucesso no *home office* depende tanto do perfil do colaborador quanto do suporte da gestão e de sua adaptação à nova rotina. Para que o trabalho remoto seja eficaz, é fundamental ter disciplina, boa administração do tempo e foco nas atividades. Nesse sentido, de acordo com os entrevistados, os principais fatores para um teletrabalho bem gerenciado são: gestão do tempo (77,10%), responsabilidade (66,70%), disciplina (60,40%), conhecimento da função (52,10%), criação de uma rotina (52,10%) e produtividade (35,40%).

2.9 Modalidade de trabalho escolhida após a pandemia da Covid-19

Ao serem confrontados sobre a escolha entre o trabalho presencial e o remoto após a pandemia da Covid-19, 37,50% dos entrevistados responderam preferir o modo presencial, enquanto 41,67% preferem o modelo totalmente remoto. Ao serem questionados sobre a escolha entre o modelo presencial e o híbrido, 27,09% optaram pelo sistema presencial e 64,58% escolheram o modelo híbrido de trabalho.

A partir desse levantamento, verifica-se que o **modelo híbrido é a preferência da maioria dos entrevistados**. Essa predileção pelo trabalho híbrido surge como uma solução equilibrada, neutralizando desvantagens tanto do trabalho totalmente remoto (isolamento social, dificuldades de comunicação e separação entre vida pessoal e profissional) quanto do trabalho presencial (rigidez de horários, gastos com deslocamento, trânsito e alimentação).

Embora haja particularidades individuais, a pesquisa sugere que o modelo híbrido oferece benefícios para os trabalhadores e para a instituição pública, como redução de custos, maior retenção e atração de talentos, aumento da produtividade e sustentabilidade ambiental. Para maximizar esses benefícios, é essencial que a DPU forneça equipamentos adequados, internet de qualidade e um ambiente de trabalho remoto positivo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo analisar a transição do trabalho presencial para o remoto, na DPU em Santa Catarina, na perspectiva dos seus colaboradores. Os resultados mostram que os fatores que mais impactaram negativamente os trabalhadores foram o **isolamento social** e a **dificuldade de comunicação com a equipe**, indicando o quanto o ser humano precisa do convívio social para desenvolver-se como um ser completo, não servindo o trabalho apenas para ganhos financeiros e sobrevivência, mas também para a construção da individualidade de cada um. As TICs facilitam o trabalho, mas, por mais avançadas que sejam, não atendem a todas as necessidades do ser humano e não substituem a inteligência, a criatividade e a capacidade de interação humana.

Quanto aos aspectos positivos, como a **flexibilidade de horário, economia de tempo em deslocamento, proximidade com a família, melhoria da qualidade de vida, diminuição dos gastos e maior produtividade**, nota-se que foram muito relevantes, porém a pesquisa indica que nem todos perceberam esses aspectos como positivos, pois a percepção de benefício depende muito de disciplina e habilidades de autogerenciamento, além de um local mais adequado para o trabalho remoto.

Cabe ressaltar que nem todos consideraram a casa como um local adequado, havendo necessidade de melhoramento nesse aspecto. Alguns entrevistados tiveram mais dificuldades em termos de conhecimento em tecnologia. Nesse sentido, a DPU pode contribuir para o desenvolvimento de habilidades e competências, favorecendo uma melhor adaptação ao trabalho remoto.

Após a experiência do trabalho remoto durante a pandemia, a **maioria prefere o sistema híbrido de trabalho**. A pesquisa sugere que essa preferência se deve ao fato de que a modalidade híbrida consegue neutralizar os aspectos negativos do trabalho presencial, como o desgaste com deslocamento, os gastos com locomoção e alimentação e o distanciamento da família; ao mesmo tempo que também consegue neutralizar os aspectos negativos do trabalho remoto, principalmente o isolamento social, a dificuldade de comunicação com a equipe e de autogerenciamento.

Quanto às consequências do enfrentamento da pandemia da Covid-19 para a DPU, constatou-se que a gestão da instituição se adequou ao momento da pandemia, mantendo a continuidade do atendimento, acelerando a implantação do trabalho remoto. Paralelamente a esse movimento, percebe-se uma mudança cultural muito grande nas relações de trabalho entre a organização e seus colaboradores, levando ao abandono de práticas antigas de controle de frequência e à adoção de novas perspectivas de resultados no trabalho.

Um desafio adicional reside na necessidade de aprofundar o estudo sobre a disparidade existente no acesso às TICs, não apenas por parte de alguns trabalhadores da DPU, mas principalmente em relação à população atendida pelo órgão, que, em sua grande maioria, é desprovida de recursos materiais e de conhecimentos tecnológicos. Embora as TICs desempenhem um papel crucial em nossa sociedade contemporânea, a pandemia evidenciou ainda mais as disparidades no acesso à tecnologia e nas habilidades digitais,

podendo intensificar as desigualdades sociais já existentes. Comunidades marginalizadas, especialmente aquelas em áreas rurais e regiões de baixa renda, enfrentam obstáculos para acessar serviços *online* e tirar proveito pleno das ferramentas digitais disponíveis.

REFERÊNCIAS

ADAMSON, M.; MUHR, S. L.; BEAUREGARD, A. T. Theorising work-life balance endeavours as a gendered project of the self: the case of sênior executives in Denmark. **Human Relations**, v. 76, n. 4, p. 629-654, 2023. DOI: <https://doi.org/10.1177/00187267211073309>. Disponível em: <https://tinyurl.com/2cfj428x>. Acesso em: 10 set. 2023.

ANGELIS, C. T. Gestão do conhecimento no setor público: um estudo de caso por meio do método OPA. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 137-166, abr. 2011. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1591>. Acesso em: 15 set. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília,

DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://tinyurl.com/czskwlv>. Acesso em: 4 out. 2022.

BRASIL. **Lei complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: <https://tinyurl.com/27lko9rg>. Acesso em: 23 out. 2023.

BRIK, M. S.; BRIK, A. **Trabalho portátil**: produtividade, economia e qualidade de vida no home office das empresas. Curitiba: Juruá, 2011.

BÜSSING, A. Teleworking and quality of life. *In*: JACKSON, P. F.; VAN DER WIELEN, J. M. (org.). **Teleworking**: international perspectives from telecommuting to the virtual organization. London: Routledge, 1998. p. 144-165.

CUNHA, M. A. V. C. Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira. *In*: BARBOSA, A. (org.). **Pesquisa sobre o uso de tecnologias da informação e comunicação no Brasil: 2005-2009**. São Paulo: Comitê Gestor da internet no Brasil, 2010. v. 1. p. 73-76.

DRUCKER, P. F. **A sociedade pós-capitalista**. Tradução de Luiz Carlos Martins. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

GOLDEN, T. D.; SHROUT, P. E. Telework and employee well-being: a review and metaanalysis. **Journal of Organizational Behavior**, v. 41, n. 8, p. 1037-1062, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2dx9kj5q>. Acesso em: 30 abr. 2024.

GONDIM, O. A. M. C.; BORGES, R. L. **A prática da pesquisa artesanal**: instrumentos, estratégias e reflexões. Joinville: Letra Capital, 2020.

GORSUCH, R. L. **Factor analysis**. 2. ed. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum, 1983.

HAIR JR., J. F. *et al.* **Multivariate data analysis**: a global perspective. 7. ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2010.

HARTIG, T.; KYLIN, C.; JOHANSSON, G. The telework tradeoff: stress mitigation vs. constrained restoration. **Applied Psychology: an International Review**, v. 56, n. 2, p. 231-253, 2007.

HILBRECHT, M. *et al.* I'm home for the kids': contradictory implications for work-life balance of teleworking mothers. **Gender, Work and Organization**, v. 15, n. 5, p. 454-476, 2008. Disponível em: <https://tinyurl.com/28dje9tx>. Acesso em: 12 out. 2023.

JENKINS, H. **Convergence culture**: where old and new media collide. Nova York: New York University Press, 2006.

JOLLIFFE, I. T. **Principal component analysis**. 2. ed. New York: Springer, 2002.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. **Archives of Psychology**, Washington, D.C., v. 22, n. 140, p. 1-55, 1932. Disponível em: <https://tinyurl.com/ygbpdjow>. Acesso em: 20 out. 2023.

LUI, K. F. H.; YIP, K. H. M.; WONG, A. C. N. Gender differences in multitasking: the role of attention control. **Journal of Experimental Psychology: General**, v. 128, n. 3, p. 312, 1999. Disponível em: <https://tinyurl.com/284kettk>. Acesso em: 30 abr. 2024.

MANN, S.; VAREY, R.; BUTTON, W. An exploration of the emotional impact of teleworking via computer-mediated communication. **Journal of Managerial Psychology**, v. 15, n. 7, p. 668-690, 2000. Disponível em: <https://tinyurl.com/29c5c8xe>. Acesso em: 24 abr. 2024.

MEULMAN, J. J. **Optimal scaling methods for multivariate categorical data analysis**. Chicago: SPSS White Paper, 1998.

OLIVEIRA, R. N.; MILL, D. Teletrabalho docente, cultura digital e as transformações na legislação trabalhista. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 29, n. 2, p. 47-60, 2020. DOI: <https://doi.org/10.35699/2238-037X.2020.21854>. Disponível em: <https://tinyurl.com/29ru9x98>. Acesso em: 23 out. 2022.

OMONDI, A.; K'OBONYO, P. Flexible work schedules: a critical review of literature. **The Strategic Journal of Business & Change Management**, v. 5, n. 4, p. 2069-2086, 2018. Disponível em: <https://tinyurl.com/2486s545>. Acesso em: 23 out. 2022.

OSNOWITZ, D. Managing time in domestic space: home-based contractors and household work. **Gender & Society**, v. 19, n. 1, p. 83-103, 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/2btegoak>. Acesso em: 23 out. 2022.

PERIN, B. **A dupla jornada**: trabalho profissional e trabalho doméstico das mulheres brasileiras. São Paulo: Cortez, 1998.

PRENSKY, M. Digital Natives, Digital Immigrants. **On the Horizon**, Bingley, v. 9, n. 5, p. 1-6, 2001. Disponível em: <https://tinyurl.com/y4m9hlbh>. Acesso em: 7 maio 2024.

TANNEN, D. **You just don't understand**: men and women in conversation. New York: Ballantine Books, 1990.

TANNEN, D. **Talking from nine to five**: how women communicate in the workplace. New York: Harper Collins, 1991.

TIETZE, S. Discourse as strategic coping resource: managing the interface between “home” and “work”. **Journal of Organization Change Management**, v. 18, n. 1, p. 48-62, 2005. Disponível em: <https://tinyurl.com/23uhlu9>. Acesso em: 7 maio 2024.

TOLEDO, A. T. Trabalho remoto no serviço público: o novo normal? **Boletim Economia Empírica**, Brasília, v. 1, n. 3, 2020. Disponível em: <https://tinyurl.com/2cffvrj5>. Acesso em: 24 abr. 2024.

TREMBLAY, D. Balancing work and family with telework? Organizational issues and challenges for women and managers. **Women in Management Review**, v. 17, n. 3-4, 2002. Disponível em: <https://tinyurl.com/29wgmzp2>. Acesso em: 24 abr. 2024.

TURKLE, S. **Alone together**: why we expect more from technology and less from each other. New York: Basic Books, 2011.

**CUSTOS VULNERABILIS: ANÁLISE EMPÍRICA
DA ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO
NAS AÇÕES POSSESSÓRIAS**

*CUSTOS VULNERABILIS: EMPIRICAL ANALYSIS OF THE WORK
OF THE UNION PUBLIC DEFENDER'S OFFICE
IN POSSESSION ACTIONS*

Wilza Carla Folchini Barreiros

(Mestre em Ciência Jurídica/ Univali. Defensora Pública Federal)

wilza.barreiros@dpu.def.br

RESUMO

O objetivo científico deste artigo consiste em analisar a atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias multitudinárias, para tal se realizou pesquisa empírica da atuação perante a Justiça Federal da 4ª Região. A intervenção como *custos vulnerabilis* ocorre em nome próprio, em favor dos seus interesses institucionais, qual seja, a defesa dos vulneráveis. A necessidade de espécie interventiva própria nos conflitos fundiários ocorre por diversas peculiaridades, tais como fatores socioeconômicos dos envolvidos e obstáculos enfrentados pelas partes no âmbito do Poder Judiciário. Partindo da análise de dados da Justiça Federal da 4ª Região, constatou-se que a atuação como *custos vulnerabilis* ainda está aquém do devido. Como suposição para a não atuação, apontou-se: desconhecimento do instituto do *custos vulnerabilis* e da figura do Defensor Regional de Direitos Humanos (cargo responsável pela atuação coletiva, com abrangência em todo o território do Estado). O ofício de Defensor Regional de Direitos Humanos deveria ampliar a abrangência territorial da Defensoria Pública da União, o que efetivamente não ocorreu na 4ª Região. No que concerne à metodologia, foi aplicada pesquisa bibliográfica no primeiro item e seus subitens, os demais estão alicerçados em bases de dados.

Palavras-chave: *Custos vulnerabilis*. Ações possessórias. Conflitos fundiários. Defensoria Pública da União. Justiça Federal da 4ª Região.

ABSTRACT

The scientific objective of this article is to analyze the role of the Federal Public Defender's Office as *custos vulnerabilis* in multitudinous possessory actions. To this end, empirical research was carried out on its work before the Federal Court of the 4th Region. The intervention as *custos vulnerabilis* occurs in its own name, in favor of its institutional interests, namely the defense of the vulnerable. The need for its own kind of intervention in land conflicts arises because of various peculiarities, such as the socio-economic factors of those involved and the obstacles faced by the parties within the Judiciary. Based on an analysis of data from the Federal Court of the 4th Region, it was found that action as *custos vulnerabilis* still falls short of what is owed. As assumption for non-action, it was pointed out: lack of knowledge of the institute of *custos vulnerabilis* and of the figure of the Regional Human Rights Defender (a position responsible for collective action, covering the entire territory of the state). The position of Regional Human Rights Defender should broaden the territorial scope of the Federal Public Defender's Office, which has not actually happened in the 4th Region. With regard to methodology, it is worth summarizing that bibliographical research was applied in item one and its sub-items, the others are based on databases.

Keywords: *Custos vulnerabilis*. Possessory actions. Land conflicts. Federal Public Defender's Office. Federal Court of the 4th Region.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. CUSTOS VULNERABILIS: NOVA POSIÇÃO PROCESSUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA. 1.1 Intervenção *custos vulnerabilis* nas ações possessórias. 1.2 Necessitados nas ações possessórias multitudinárias. 1.3 A intervenção do artigo 565, §2º, do CPC. 2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA JUSTIÇA FEDERAL DA 4ª REGIÃO. 2.1 Metodologia aplicada. 2.2 Defensoria Pública da União na Justiça Federal da 4ª Região. 2.3 Atuação como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias. 3. AMPLIAÇÃO DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 02/10/2024

Data de aceitação: 24/01/2025

INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo consiste em analisar a atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias multitudinárias, realizando pesquisa empírica da atuação perante a Justiça Federal da 4ª Região. Para tanto, parte-se do seguinte problema: qual a dimensão da atuação da Defensoria Pública da União nas ações possessórias coletivas no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região? A partir da análise de ações possessórias, a intenção é investigar a posição processual que costumeiramente a Defensoria Pública da União vem tomando, o quantitativo de atuações e se houve uma ampliação da base territorial de atuação.

Os dados explorados foram obtidos no banco de dados do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF/4ª), utilizando-se ainda, para aprofundar as informações, o sistema de processo eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região (e-proc) e o sistema da Defensoria Pública da União (SIS-DPU).

O recorte da pesquisa consiste em ações tramitando perante a primeira instância da Justiça Federal dos três estados da região Sul, ajuizadas entre 24 de julho de 2019 e 24 de julho de 2023, da classe processual Ação de Reintegração/Manutenção e Interdito proibitório, cujo assunto e subassuntos no sistema e-proc pudessem ter relação com o tema moradia. O TRF/4ª encaminhou uma lista com 1.739 ações possessórias, na qual foram apuradas 61 demandas judiciais com características que levavam à atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis*, sendo que em algumas delas já atuava como interveniente, em outras estava em posição processual diversa ou não atuava.

Vale salientar as dificuldades na extração de dados, vez que a lista fornecida pelo TRF/4ª não apontava quem eram os réus, situação de vulnerabilidade desses e se o caso envolvia conflito fundiário, o que demandou a busca de informações de todas as 1.739 ações judiciais no sistema de consulta do processo eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região e, eventualmente, no sistema da Defensoria Pública da União.

Por fim, registra-se que, nas diversas fases da pesquisa, foram acionadas as técnicas do referente, da categoria, do conceito operacional e da pesquisa bibliográfica e empírica.

1. *CUSTOS VULNERABILIS* - NOVA POSIÇÃO PROCESSUAL DA DEFENSORIA PÚBLICA

A expressão *custos vulnerabilis*¹ foi cunhada pelo Defensor Público do Estado do Amazonas Maurílio Casas Maia, no ano de 2014, em artigo que levantava a questão da atuação da Defensoria Pública na esfera coletiva em defesa de vulneráveis em sentido amplo², opondo-se ao entendimento lançado pelo STJ naquele momento de que atuação coletiva só estaria legitimada exclusivamente em defesa de grupos hipossuficientes econômicos. Posteriormente, ao discorrer sobre o primeiro emprego da expressão *custos vulnerabilis*, Maurílio esclareceria que “A expressão *Custos Vulnerabilis* foi criada a partir de uma necessidade argumentativa concreta de enfraquecer visões preconceituosas sobre a legitimidade institucional da Defensoria Pública”³.

Nessa linha, o doutrinador que criou a expressão conceitua *custos vulnerabilis* como a intervenção de exclusividade da Defensoria Pública, de lastro constitucional e legal, em que atua em nome própria buscando “efetivar seus interesses públicos finalísticos, primários, em prol da efetividade de sua missão constitucional em favor dos vulneráveis”⁴.

¹ A terminologia *custos vulnerabilis* também é designada na doutrina “*custos plebis*”. ROLIM, J. de M. N. A atuação da Defensoria Pública como custos vulnerabilis em ações possessórias multitudinárias. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 1, 2016, p. 45-66. CARVALHO, S. N. A Defensoria Pública nos litígios coletivos de posse: propostas para a busca de um modelo procedimental mais garantista. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 1, 2016, p. 105. Designa-se ainda *guardião* ou *fiscal dos vulneráveis*. Aqui utilizaremos a nomenclatura latina *custos vulnerabilis*, visto que consagrada na doutrina e na jurisprudência, conforme se verá nas citações que serão trazidas ao longo deste texto. Maurílio Casas Maia explica as razões da utilização do termo: “[...] tem-se propagado e utilizado a primeira expressão (*custos vulnerabilis*) por mais se aproximar da amplitude da missão constitucional da Defensoria Pública, enquanto a segunda (*custos plebis*) foi indicada na modalidade de assistência *ad coadjuvandum* e a terceira (*amicus communitas*) mais se aproxima da concepção de legitimidade extraordinária.” MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias: uma resenha sobre o § 1º do art. 554 do NCP e o *custos vulnerabilis*. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 1, 2016, p. 96.

² No artigo o autor considera que, independentemente da situação econômica, os “consumidores são constitucionalmente necessitados e titulares de proteção estatal, daí porque a Defensoria Pública se amolda tão bem à tutela desse grupo de vulneráveis”. MAIA, M. C. Custos vulnerabilis constitucional: o Estado Defensor entre o REsp nº 1.192.577-RS e a PEC nº 4/14. **Revista Jurídica Consulex**, n. 417, 1º jun. 2014, p. 55.

³ MAIA, M. C. Introdução (breve) ao *custos vulnerabilis*. In: MAIA, M. C. (org.). **(Re)Pensando custos vulnerabilis e a Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis, 2021, p. 37.

⁴ MAIA, M. C. Custos vulnerabilis no processo penal. In: SILVA, F. R. A. (org.). **O processo penal contemporâneo e a perspectiva da Defensoria Pública**, 2020, p. 131.

Assim, a missão institucional da Defensoria Pública é a defesa dos vulneráveis, ampliando o acesso à justiça, essencial para o Estado Democrático de Direito. Acesso à justiça que somente será efetivo se as partes possuírem paridade de armas no bojo do processo e suas vozes tiverem o condão de influir na decisão judicial. “O acesso à ordem jurídica justa supõe, ainda, um corpo adequado de juízes com sensibilidade bastante para captar não somente a realidade social vigente, como também as transformações sociais”⁵, e a Defensoria Pública é instituição capaz de fazer essa conexão, trazendo aos autos a realidade dos excluídos. Desse modo, a atuação como *custos vulnerabilis* tem o objetivo de ampliar a voz dos vulneráveis, ao ocupar posição processual ativa, permitindo levar ao decisor as peculiaridades, necessidades e visões do grupo vulnerabilizado.

No âmbito normativo, a intervenção como *custos vulnerabilis* pode ser identificada em diversos dispositivos legais. São exemplos a Lei de Execução Penal (artigo 81-A); o Estatuto da Criança e do Adolescente, em causas envolvendo interesse de crianças e adolescentes (artigo 114); e o Código de Processo Civil, ao prever a atuação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinária (artigo 554, §1º), na possibilidade de interposição de Incidente de Demandas Repetitivas (artigo 977, III) e de Incidente de Assunção de Competência (artigo 947, §1º) e na possibilidade de proposição, revogação ou revisão de súmulas vinculantes (artigo 3º, VI, Lei n. 11.417/2006)⁶.

Por fim, o doutrinador que trouxe à luz a intervenção *custos vulnerabilis* informa que se trata de uma nova posição processual com paridade de armas e poderes idênticos aos da intervenção *custos iuris*, com natureza jurídica similar, porém adaptada à missão constitucional da Defensoria Pública de defesa dos vulnerabilizados⁷.

⁵ WATANABE, K. **Acesso à ordem jurídica justa**, 2019, p. 9.

⁶ GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. C. **Custos vulnerabilis**: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis, 2020, p. 79-84.

⁷ MAIA, M. C. Custos vulnerabilis: pontos essenciais para a compreensão da atuação interventiva em prol dos vulneráveis da Defensoria Pública. *In*: AKERMAN, W.; MAIA, M. C. **Novo perfil de atuação da Defensoria Pública**: [re]descobrir a missão constitucional, 2023.

1.1 Intervenção *custos vulnerabilis* nas ações possessórias

No procedimento especial das ações possessórias, o Código de Processo Civil prevê expressamente a necessidade de intimação da Defensoria Pública nas ações multitudinárias, conforme expresso no Artigo 554, § 1º⁸. Pela redação é possível aferir que não se trata de intimação na qualidade de representante da parte, caso em que o artigo seria mesmo despidendo, ou como curador especial, já que não há atrelamento da intimação da Defensoria Pública com a citação por edital dos réus. A intimação ocorrerá, segundo o dispositivo legal, sempre que figure no polo passivo grande número de pessoas hipossuficientes. Assim, trata-se de espécie interventiva da Defensoria Pública diversa da tradicional, que apresenta certa similaridade com a representação do Ministério Público, sendo postos no mesmo patamar, na medida em que a representação se dará em nome da própria instituição.

Assentando que a participação prevista no artigo 554, § 1º, do CPC ocorre na qualidade de *custos vulnerabilis*, Sabrina Nassar de Carvalho – ao ressaltar a importância que a instituição conquistou na sociedade nos últimos anos e a relevância da contribuição nos conflitos fundiários – afirma que a intervenção se dá “de modo a permitir um equilíbrio maior entre as partes no processo e, ainda, diante da possibilidade atual de formação de precedentes judiciais vinculantes em nosso sistema”⁹. Portanto, a atuação como interveniente, que se dá em nome próprio em defesa de interesses institucionais, ou seja, defesa do direito dos vulnerabilizados, ocorre com o fito de democratizar o processo. A atuação ocorre nos casos em que a decisão judicial pode ter repercussão direta ou pode formar precedentes de interesse dos vulnerabilizados.

Inúmeras são as justificativas para a intervenção da Defensoria Pública nas ações possessórias. A primeira delas diz respeito à própria sub-representação dos envolvidos, isso diante da possibilidade de que o autor não indique o réu na petição inicial (artigo 319, § 3º, do CPC), da citação por edital no caso de não encontrar o ocupante (artigo 554, § 1º, do CPC) ou ainda

⁸ “No caso de ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, serão feitas a citação pessoal dos ocupantes que forem encontrados no local e a citação por edital dos demais, determinando-se, ainda, a intimação do Ministério Público e, se envolver pessoas em situação de hipossuficiência econômica, da Defensoria Pública.”

⁹ CARVALHO, S. N. de. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**, 2019, p. 316.

da ausência de vínculo do morador com o representante da ocupação ou movimento social. Pesquisa realizada pelo CNJ sobre ações possessórias aponta que a própria forma como são qualificadas da parte gera preocupação quanto ao acesso à justiça:

Há ainda um segundo conjunto de preocupações vinculado ao próprio acesso à Justiça. Na medida em que a coletividade é designada de diferentes maneiras pelo autor da ação, não há garantia de que (i) a descrição corresponde à situação fática, (ii) aqueles imputados pelo esbulho ou pela turbação estão cientes de que figuram no polo passivo e, portanto, tampouco há garantia de que (iii) os interesses coletivos estarão adequadamente representados no processo, com consequências para os princípios do contraditório e da ampla defesa (COSTA, FRANCISCO, 2015)¹⁰.

A mesma pesquisa identifica que “Mais de 20% das ações classificadas como coletivas têm partes indeterminadas. Um pouco mais de 5% possuem partes organizadas no polo passivo, ou seja, há referência a movimentos, grupos e associações”¹¹. A pesquisa aponta ainda um desconhecimento “acerca do conflito gerador das ações possessórias em análise que ignora inclusive onde se localizam os imóveis em litígio”¹², bem como uma dificuldade maior de negociação quando os imóveis são públicos.

Portanto, esse déficit de representação por si só já demonstra a necessidade da atuação da Defensoria Pública para diminuir as vulnerabilidades e trazê-las a conhecimento do julgador. Isso potencializa o contraditório, que é mais do que o direito de conhecer e participar das decisões; é, principalmente, ter o potencial de influir efetivamente nelas.

Para além disso, as ações possessórias multitudinárias representam muito mais que um conflito entre partes, são o reflexo das desigualdades sociais impostas por uma sociedade que perpetua a distinção entre classes por meio da segregação social no espaço. Assim, essencial que os envolvidos sejam ouvidos de forma ampla, que o julgador olhe de modo democrático para

¹⁰ INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil, 2021, p. 26.

¹¹ *Ibidem*, p. 84-85.

¹² *Ibidem*, p. 84.

além da norma, aliás, que o Poder Judiciário interprete a norma de acordo com os princípios constitucionais, tirando a viseira civilista que utiliza ao julgar os conflitos fundiários. Cabe à Defensoria Pública, na qualidade de *custos vulnerabilis*, “potencializar e qualificar a defesa de direitos das pessoas mais vulneráveis, trazendo à baila demandas outrora invisíveis para os olhos da maioria da sociedade”¹³.

Portanto, a atuação tem como suporte a própria função da instituição, atuando em nome próprio na defesa de uma gama de vulneráveis, que, como visto, sofrem uma série de obstáculos defensivos, cuja forma de compensação é a atuação da Defensoria Pública. Nesses conflitos, a Defensoria tem a função de trazer à baila a funcionalidade da propriedade e o direito à moradia digna como essencial à sobrevivência, bem como humanizar os réus, afastando o estigma de “invasores” para que as decisões partam de uma análise do amplo contexto social envolvido.

Nos dizeres de Alan Ferreira, o papel desempenhado pela Defensoria Pública nas possessórias, para além de fiscalizar o cumprimento da legislação processual, com a observância das garantias processuais, é buscar soluções garantidoras de direitos humanos, “de modo a caracterizar a remoção forçada como a medida judicial não-preferencial e, ainda que esta ocorra, seja o direito (processual e material) um importante limite à violência estatal”¹⁴.

É de se dizer que o STF reconheceu que a espécie interventiva nas ações possessórias se dá na condição de *custos vulnerabilis* tanto na Medida Cautelar na Reclamação 54.011¹⁵ como em recente decisão de lavra do Ministro Barroso na ADPF 709¹⁶.

¹³ RESSUREIÇÃO, L. A legitimidade democrática da atuação como *custos vulnerabilis* pela Defensoria Pública. In: MAIA, M. C. (org.). **(Re)pensando custos vulnerabilis e Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis, 2021, p. 156.

¹⁴ FERREIRA, A. R. Repercussões processuais do microsistema protetivo das pessoas situadas em assentamentos informais: vulnerabilidade, necessidade e acesso à justiça (comentários ao CPC-2015). **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 1, n. 1, 2019, p. 112.

¹⁵ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na Reclamação n.º 54.011. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 29 jun. 2022.

¹⁶ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709. Decisão Monocrática. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 16 out. 2023.

Assim sendo, tanto a doutrina como o Judiciário firmam cada vez mais o entendimento de que a participação prevista no artigo 554 do CPC ocorre na qualidade de *custos vulnerabilis*.

1.2 Necessitados nas ações possessórias multitudinárias

O parágrafo primeiro do artigo 554 do CPC dispõe que, na ação possessória em que figure no polo passivo grande número de pessoas, a Defensoria Pública deve ser intimada se a ação envolver pessoas em situação de vulnerabilidade econômica. A celeuma doutrinária concerne à limitação feita pelo legislador quanto à atuação apenas diante de vulnerabilidade econômica, uma vez que a instituição não está mais adstrita apenas à vulnerabilidade econômica, alcançando vulnerabilidades diversas.

Para Roger Franklyn e Diogo Esteves, a hipossuficiência nos conflitos possessórios não pode ser vista apenas no aspecto econômico, tem de ser observada a vulnerabilidade organizacional, diante da dificuldade de grupos vulnerabilizados se organizarem para obter assistência jurídica e exercer a defesa da posse¹⁷. No mesmo sentido, Maurílio Casa Maia compreende que a hipossuficiência econômica apontada no artigo 554, §1º, do CPC consiste em uma atribuição mínima compulsória da Defensoria Pública, uma espécie exemplificativa diante do caráter de direito social e coletivo das ações possessórias multitudinárias. O dispositivo mencionado, portanto, deve necessariamente ser lido em consonância com a Constituição Federal e a interpretação dada pelo STF na ADI 3943¹⁸, que não delimitou a atuação da instituição apenas às hipóteses de carência econômica. Propõe o autor uma interpretação conforme a Constituição da norma processual¹⁹.

¹⁷ SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., F. (org.). **Defensoria Pública**, 2015.

¹⁸ Na referida ADI 3943, o STF entendeu que a legitimidade da Defensoria Pública para propositura de demanda coletiva não está restrita a comprovação de hipossuficiência econômica dos beneficiados. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.943. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 6 ago. 2015.

¹⁹ MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4º-A, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., F. (org.). **Coleção Novo CPC: doutrina selecionada**, 2016.

Pimentel assevera que o dispositivo do CPC é inconstitucional, mas pondera que o STF, na ADI 3.943, e o STJ, no EREsp n. 1.192.577, “não chegaram à conclusão de que lei restritiva das hipóteses de intervenção seria inconstitucional”²⁰, visto que não há restrição de atuação na Lei da ACP quanto aos hipossuficientes econômicos, razão pela qual a lei deve ser interpretada conforme a Constituição Federal. Assim, a situação julgada pelo STF é oposta à das ações possessórias multitudinárias, em que há restrição expressa, não havendo, por conseguinte, violação ao entendimento da Suprema Corte.

O citado autor afirma que o artigo 134 da CR é norma de eficácia limitada de princípio institutivo, cabendo a lei ordinária estabelecer a atuação jurisdicional da instituição. As limitações estabelecidas em lei ordinária só se justificariam se observados os princípios constitucionais que amparam a própria criação da Defensoria Pública. Nessa linha, não há para o autor justificativa para a diferenciação nas ações possessórias, a única razão seria a celeridade processual, que não pode ser usada em detrimento do contraditório, da ampla defesa e da isonomia. O fim visado pela norma – celeridade – é desproporcional aos direitos violados²¹.

Dessa feita, para Pimental, a restrição do artigo 554, §1º, do CPC é desproporcional e, por conseguinte, inconstitucional. Porém, entende que não é caso de interpretação conforme a Constituição Federal, por ausência de equivocidade normativa, mas sim de declaração parcial de nulidade com redução de texto que permita a supressão da expressão “econômica” do dispositivo²².

Por sua vez, diante da relevância da atribuição nos conflitos fundiários, Carvalho compreende que a instituição deve atuar em todos os casos que envolvam conflitos fundiários, em razão da presumida hipossuficiência processual da coletividade ré²³.

²⁰ PIMENTEL, R. A. da G. A atuação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias – uma análise da posição processual do órgão defensorial na hipótese do art. 554, §1º, do novo Código de Processo Civil. In: MAIA, M. C. **Defensoria Pública, Democracia e Processo**, 2020, p. 176.

²¹ *Ibidem*, 2020.

²² *Ibidem*.

²³ CARVALHO, S. N. de. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**, 2019, p. 361.

Passadore sustenta que a análise do dispositivo processual deve passar por uma filtragem constitucional, visto que a Constituição Federal ampliou a atuação da instituição para abranger hipóteses que vão além da hipossuficiência econômica. O mesmo autor cita que essa tese restou reconhecida pela Defensoria Pública do Estado da Bahia no Enunciado 13²⁴.

Posteriormente, o Conselho Nacional de Defensoras e Defensores Públicos Gerais (CONDEGE) aprovou o Enunciado n.º 5, com teor similar, o qual entende, em nome da autonomia institucional, que é exclusiva atribuição da Defensoria Pública a aferição da vulnerabilidade da parte, portanto, deve ser intimada em todas as ações possessórias coletivas²⁵.

Entendendo ainda que a atuação não se limita aos hipossuficientes econômicos, Gabriela Wanderley da Nóbrega Farias de Barros, que aduz que o dispositivo processual demanda uma interpretação teleológica-finalista de acordo com a Constituição Federal, que ampliou a esfera de atuação da Defensoria Pública como agente de defesa dos direitos humanos²⁶.

1.3 A intervenção do artigo 565, §2º, do CPC

Além da intervenção *custos vulnerabilis* do artigo 554, §1º, do CPC, há ainda outra menção à atuação da Defensoria Pública no rito das ações possessórias no artigo 565, §2º, do CPC, que determina a intimação da Defensoria Pública nas audiências de mediação em ações de posse velha: “O Ministério Público será intimado para comparecer à audiência, e a Defensoria Pública será intimada sempre que houver parte beneficiária de

²⁴ PASSADORE, B. A Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*. In: MAIA, M. C. **Defensoria Pública, Democracia e Processo**, 2020, p. 127.

²⁵ CONDEGE. Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais. Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias. **Enunciado 05**, c.2024.

²⁶ BARROS, G. W. da N. F. de. O Estado-Defensor e os litígios possessórios multitudinários: reflexões sobre atuação da Defensoria Pública no contexto do art. 554, §1º do CPC. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 17, 2022, p. 69-86.

gratuidade da justiça.”²⁷ A questão aqui consiste em saber se trata de espécie distinta da figura do *custos vulnerabilis*.

Roger Franklyn e Diogo Esteves criticam a atecnicidade do dispositivo legal ao mencionar “a gratuidade da justiça”, quando o que justifica a atuação da Defensoria Pública é a assistência jurídica. No mais, afirmam que a intimação do artigo 565, §2º, do CPC é apenas um reforço ao artigo 186, §1º, do CPC, não se tratando de modalidade autônoma de legitimação²⁸.

No entanto, discordando dos doutrinadores mencionados, Maia aponta para figura diversa da do *custos vulnerabilis* e traz como razão fática o constante abandono do patrocínio de comunidades carentes por seus procuradores, o que justificaria uma atuação da Defensoria Pública, que teria o condão de abrandar a vulnerabilidade técnico-informativa do cidadão. Aliás, para o autor, a atuação é necessária mesmo quando há participação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, isso em caso em que haja colisão de interesses²⁹.

Ao diferenciar as figuras, Maia aponta hipóteses distintas de atuação no caso do artigo 565, §2º, do CPC: I) na hipótese de abandono de patrocínio pelo causídico, a Defensoria Pública, verificada a hipossuficiência econômica, já que se trata de atuação individual, assumirá a função de representante postulatório; II) possuindo a parte advogado constituído, a Defensoria Pública poderá não atuar, em caso de não verificar traços de desequilíbrio processual ou vulnerabilidade, ou, ainda, poderá assumir o papel de assistente simples, se a parte concordar, para restabelecer o reequilíbrio do embate contra a comunidade ou o poder público³⁰.

Sabrina Carvalho entende que a natureza jurídica dos artigos 554, §1º, e 565, §2º, do CPC é de atuação como *custos vulnerabilis*, sendo que esse último

²⁷ BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. Artigo 565, §2º. **Diário Oficial da União**, 17 mar. 2015, p. 1.

²⁸ SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. A Nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., F. (org.). **Defensoria Pública**, 2015.

²⁹ MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4º-A, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. In: DIDIER JR., F. (org.). **Coleção Novo CPC: doutrina selecionada**, 2016.

³⁰ *Ibidem*.

dispositivo apenas reforça a necessidade de presença da Defensoria Pública na audiência de mediação. A imposição de atuação da Defensoria Pública quando a parte não possui procurador fere por completo a autonomia do cidadão. Afirma a autora ainda que a participação da Defensoria Pública na audiência de mediação quando não teve prévio contato com as partes não é garantia de acesso à justiça e capacidade postulatória, podendo representar simples validação de decisões judiciais, sem nenhuma garantia de efetivação do contraditório³¹.

Além do mais, a Defensoria Pública não pode ficar à mercê do abandono do causídico. Diante do pequeno quantitativo de Defensores Públicos e das inúmeras demandas, a espera no banco de fórum pelo comparecimento do patrono constituído da parte transforma a instituição em advogado dativo a serviço do Judiciário, além de não representar garantia de efetivo reequilíbrio das partes.

Todavia, esse dispositivo legal ganhou novos contornos a partir da decisão do STF, na ADPF 828, que determinou a criação nos Tribunais de Comissão de Mediação de Conflitos Fundiários, servindo como reforço a confirmar a primordial importância da presença da Defensoria Pública nas comissões.

2. ATUAÇÃO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO NA JUSTIÇA FEDERAL DA 4ª REGIÃO³²

2.1 Metodologia aplicada

Esta pesquisa, visando dimensionar a atuação da Defensoria Pública da União na qualidade de *custos vulnerabilis* nas ações possessórias em trâmite perante a Justiça Federal da 4ª Região, analisou um quantitativo de 1.739 ações possessórias, ajuizadas de 24 de julho de 2019 até 24 de julho de 2023. A escolha desse lapso temporal teve a intenção de aferir se as demandas ajuizadas anteriormente à pandemia tiveram tratamento diverso

³¹ CARVALHO, S. N. de. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**, 2019, p. 313-315.

³² O resultado completo da pesquisa encontra-se no livro: BARREIROS, W. C. F. **Intervenção custos vulnerabilis**: análise da atuação nas ações possessórias, 2024.

das posteriores à decisão proferida na ADPF 828, em que se determinou a criação de comitês para resolução de conflitos fundiários no âmbito dos Tribunais Federais. O que desde já se adianta é que não foi notada distinção de tratamento após a decisão do STF.

A partir desse quadro de ações, por meio de consulta no sistema de processo judicial eletrônico da Justiça Federal da 4ª Região (e-proc) e no sistema de informações simultâneas da Defensoria Pública da União (SIS-DPU), foi feita seleção das ações possessórias multitudinárias que envolviam o tema moradia, buscando características que mostrassem a vulnerabilidade das partes (tais como local do conflito, grupos envolvidos, menção em decisões judiciais), a atuação da Defensoria Pública da União, sua posição processual no feito e se havia sede da instituição na subseção judiciária da demanda.

2.2 Defensoria Pública da União na Justiça Federal da 4ª Região

A Justiça Federal da 4ª Região conta com 62 subseções judiciárias federais, sendo 25 do Rio Grande do Sul, 17 em Santa Catarina e 20 no Paraná. No estado do Rio Grande do Sul há apenas 7 unidades da Defensoria Pública da União (Bagé, Canoas, Pelotas, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Maria e Uruguaiana); Paraná conta com apenas 5 unidades (Cascavel, Curitiba, Foz do Iguaçu, Londrina e Umuarama); Santa Catarina possui apenas 3 unidades da Defensoria Pública da União (Criciúma, Florianópolis e Joinville). Portanto, a Defensoria Pública da União está presente em apenas 24,19% das subseções judiciárias da Justiça Federal da 4ª Região.

Em uma tentativa de minorar a exclusão de milhares do sistema de justiça, foi criada no âmbito da Defensoria Pública da União a figura do Defensor Regional de Direitos Humanos, cuja atribuição é a proteção dos direitos humanos da população e a tutela dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos de grupos integrados por indivíduos vulneráveis. Segundo a Pesquisa Nacional da Defensoria Pública³³, no total, 164.860.544 pessoas são potencialmente beneficiadas pela atuação dos(as) Defensores(as) Regionais de Direitos Humanos, representando 81,2% da população do país.

³³ ESTEVES, D. et al. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**, 2023.

Os três estados do Sul contam com Defensor Regional de Direitos Humanos, sendo que no Rio Grande do Sul há titular desde agosto de 2016 (Portaria DPGF 488/2016), no Paraná desde julho de 2017 (Portaria GABDPGF DPGU n.º 777/2017), e o estado de Santa Catarina proveu a função de Defensor Regional de Direitos Humanos em agosto de 2016 (Portaria n.º 502, de 10 de agosto de 2016), todavia, a função ficou vaga de 31 de janeiro de 2020 até 11 de janeiro de 2023³⁴.

Apesar da pouca capilaridade da Defensoria Pública da União, o ofício de Defensor Regional de Direitos Humanos é fator decisivo para proporcionar à população vulnerabilizada defesa nos conflitos fundiários que tramitam perante a Justiça Federal, isso porque a função abrange a atuação em tutela coletiva em todo o território do estado, sendo, em geral, o Defensor Público responsável pela atuação como *custos vulnerabilis*.

2.3 Atuação como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias

Foram levantadas 61 demandas judiciais com características que levavam à atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis* no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região. Dessas, a Defensoria Pública da União atuou em 27 delas, ou seja, o equivalente a 44,26% das ações possessórias multitudinárias apuradas no período. Salienta-se que essa atuação se deu em diversas posições processuais.

Ainda, apesar de a atuação representar apenas 27 ações judiciais, é de se salientar que alcançou centenas de pessoas, conforme se vê no quadro apresentado, o que denota a relevância da atuação nas ações possessórias multitudinárias.

³⁴ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Portaria GABDPGF DPGU n.º 1365, de 13 de dezembro de 2022. **Boletim eletrônico interno da DPU** - BEIDPU, 11 jan. 2023.

Autos judiciais	Atuação	N.º de famílias	N.º de pessoas	Informação fornecida por	Subseção Judiciária
50009512220224047102	curador especial	10		Autor	Santa Maria
50015237220224047103	curador especial	Indefinido		Autor	Uruguaiana
50044927820224047000	<i>Custos vulnerabilis</i>	3 ³⁵		Autor	Curitiba
50383743620194047000	<i>Custos vulnerabilis</i>		15	Líder	Curitiba
50370827420234047000	<i>Custos vulnerabilis</i>	10	23	Autor	Curitiba
50119106620194047002	<i>Custos vulnerabilis</i>	100		Autor	Foz do Iguaçu
50111196320204047002	<i>Custos vulnerabilis</i>	75		Autor	Foz do Iguaçu
50084618020224047201	<i>Custos vulnerabilis</i>		6	Autor	Joinville
50000036820234047127	<i>Custos vulnerabilis</i>		39	OFJU ³⁶	Palmeira das Missões
50033735520224047009	<i>Custos vulnerabilis</i>		50	DPU	Ponta Grossa
50062162720214047009	<i>Custos vulnerabilis</i>	Indefinido		Autor	Ponta Grossa
50095547720194047009	<i>Custos vulnerabilis</i>	100		OFJU	Ponta Grossa
50440934820234047100	<i>Custos vulnerabilis</i>	80		Autor	Porto Alegre
50441368720204047100	<i>Custos vulnerabilis</i>	Indefinido		Autor	Porto Alegre
50103395220224047100	<i>Custos vulnerabilis</i>		50	Autor	Porto Alegre
50567947520224047100	<i>Custos vulnerabilis</i>		30	DPU	Porto Alegre
50269966920224047100	<i>Custos vulnerabilis</i>		15	DPU	Porto Alegre
50019141420194047109	representante proc.	9		Autor	Bagé
50042795420224047200	representante proc.	Indefinido		Autor	Florianópolis
50040772620214047002	representante proc.	Indefinido		Autor	Foz do Iguaçu

continua

³⁵ O imóvel, além de residência, desde 1982 é local de um templo religioso de matriz africana, denominado “Cabana Pai Tomé e Mãe Rosário”.

³⁶ OFJU – Oficial de Justiça

50038962520214047002	representante proc.	Indefinido		Autor	Foz do Iguaçu
50039230820214047002	representante proc.	Indefinido		Autor	Foz do Iguaçu
50040478820214047002	representante proc.	Indefinido		Autor	Foz do Iguaçu
50236214820224047201	representante proc.	Indefinido		Autor	Joinville
50015372120204047008	representante proc.		15	Autor	Paranaguá
50050694120224047102	representante proc.	5		Autor	Santa Maria
50211553020214047100	representante proc e amicus curiae	Indefinido		Autor	Porto Alegre

Quadro 1: Ações possessórias que contaram com a atuação da DPU / Justiça Federal da 4ª Região (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

Foi identificada atuação em 11 das 62 subseções judiciárias federais, em sua maioria em locais com sede da Defensoria Pública da União, tais como Foz do Iguaçu, Porto Alegre, Curitiba e Joinville. Das 27 ações possessórias em que a Defensoria Pública da União atua, em sua maior parte a atuação se dá na qualidade de *custos vulnerabilis*, representando o percentual de 55,56% delas (15 ações); em 33,33% a Defensoria Pública da União atua como representante processual das partes envolvidas na demanda.

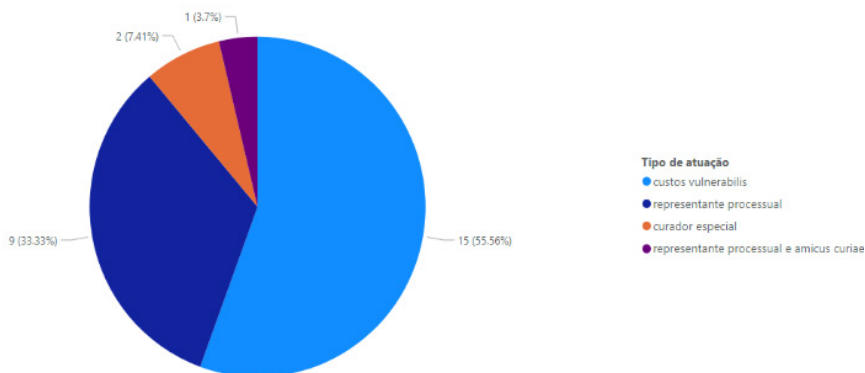


Gráfico 1: Posição processual da Defensoria Pública da União nas demandas com atuação perante a Justiça Federal da 4ª Região (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

Atua em 4 ações na Subseção Judiciária de Porto Alegre, 3 em Curitiba, 3 em Ponta Grossa, 2 em Foz do Iguaçu, 1 em Joinville e Palmeira das Missões, todas como interveniente *custos vulnerabilis*. Registra-se que apenas Ponta Grossa e Palmeira das Missões não têm unidade da Defensoria Pública da União.

Em 23 Subseções Judiciárias da 4ª Região foram identificadas potenciais ações possessórias multitudinárias passíveis de atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis*, as quais a instituição não participa do processo judicial.

Contagem de Atuação DPU

POR SUBSEÇÃO

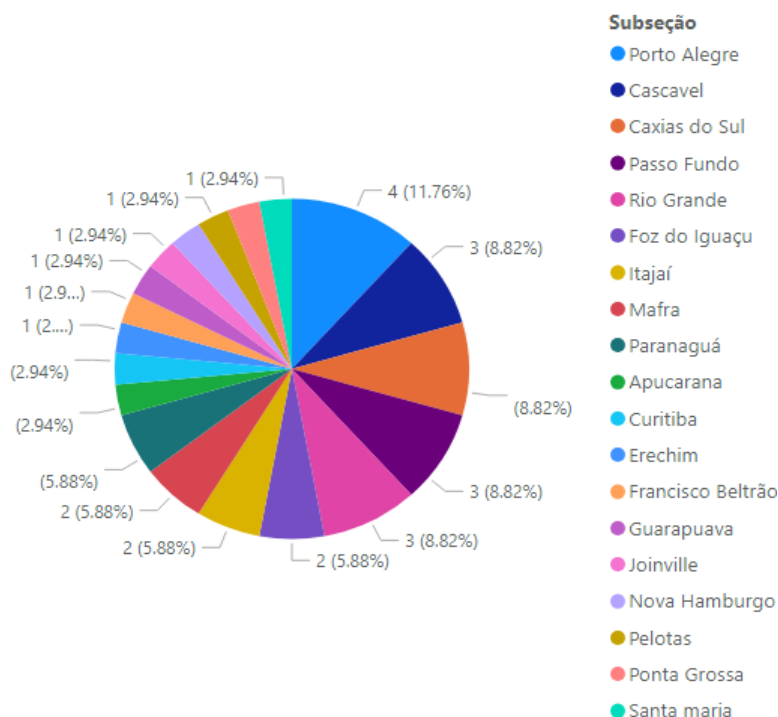


Gráfico 2: Quantitativo de ações possessórias multitudinárias envolvendo vulneráveis sem atuação da Defensoria Pública da União nas Subseções Judiciárias da Justiça Federal da 4ª Região (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

Quando o Juízo dá conhecimento à instituição da existência de ação possessória multitudinária, seja intimando ou oficiando, o faz reconhecendo a atuação como *custos vulnerabilis*, e apenas em 37,50% dos casos entendeu que a atuação se dava como representante da parte ou curador especial, isso ante a ausência de procurador. Assim, das 15 ações com atuação como *custos vulnerabilis*, 10 delas foram instadas pelo Poder Judiciário, 7 na Seção Judiciária do Paraná e 3 na Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, neste caso todas na Subseção de Porto Alegre. Nessas ações instadas pelo Poder Judiciário, nem sempre há a menção do termo *custos vulnerabilis* ou a citação do artigo correto, em alguns casos subentende-se da decisão que se trata de atuação para defesa do grupo vulnerabilizado, vez que há representação processual dos réus.

O reconhecimento pelo próprio juízo da necessidade de intimação da instituição para atuar como *custos vulnerabilis* em apenas dez entre 61 ações judiciais, sendo que a menção ao artigo 554, §1º, do CPC e a utilização da expressão *custos vulnerabilis* aparecem duas vezes, talvez demonstre o próprio desconhecimento do Poder Judiciário do dispositivo legal que determina a intimação da instituição no caso de ações possessórias multitudinárias com possíveis partes vulnerabilizadas, e quiçá a intimação do Ministério Público esteja ocorrendo a partir da leitura do artigo 178, III, do CPC.

É de se dizer que não se está aqui advogando que o juízo deva determinar atuação da instituição como *custos vulnerabilis*, mas sim que dar conhecimento da existência da demanda para que a Defensoria Pública possa avaliar a pertinência da atuação. De outra forma não se terá conhecimento da existência de ação envolvendo vulnerabilizados, o que fará letra morta da norma processual.

Por outro lado, a total ausência de intimação da Defensoria Pública da União para atuar em 34 ações possessórias multitudinárias, sendo que alguma delas tramitando perante subseções com sede de unidade da Defensoria Pública da União, pode representar o próprio desconhecimento do instituto do *custos vulnerabilis* nas ações possessórias, conforme mencionado anteriormente, mas também o desconhecimento da existência do Defensor Regional de Direitos Humanos com atuação de abrangência estadual, bem como a ausência de reconhecimento das funções da própria Defensoria Pública na defesa da vulnerabilidade, vez que em 49 ações judiciais o Ministério Público Federal é intimado a participar do processo.

Outra hipótese que não se pode deixar de levantar é a ambiguidade quanto ao termo “grande número de pessoas” do artigo 554, §1º, do CPC, que poderia representar fator de não encaminhamento dos autos à Defensoria Pública da União para conhecimento do feito. Todavia, essa hipótese pode ser afastada quando se nota o alto número de atuações do Ministério Público (49), sendo que em 13 ações em que esse ente não atua, a Defensoria Pública da União acompanha o feito como *custos vulnerabilis*, curador especial e representante da parte. Mesmo havendo dúvida quanto ao significado de “grande número de pessoas”, a vulnerabilidade processual deveria ser constantemente mitigada, bastando a existência de grupo com alguma vulnerabilidade para justificar a aplicação do instituto.

No mais, essa ausência de reconhecimento da atuação da Defensoria Pública da União é antagônica ao entendimento que começa a despontar no âmbito do Conselho de Justiça Federal, que na III Jornada de Direito Processual Civil, do ano de 2023, aprovou enunciado que reconhece que “A Defensoria Pública pode ser admitida como *custos vulnerabilis* sempre que do julgamento puder resultar formação de precedente com impacto potencial no direito de pessoas necessitadas”.

No momento em que Tribunais Superiores e Conselho da Justiça Federal reconhecem a atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis*, a questão é saber o que deve ser feito para a Primeira Instância levar ao conhecimento da Defensoria Pública a instauração de ações possessórias multitudinárias.

3. AMPLIAÇÃO DE ATENDIMENTO DA DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO

Nos três estados da região Sul a Defensoria Pública da União conta com Defensor Regional de Direitos Humanos (DRDH), cuja atribuição é atuar em defesa de grupos vulnerabilizados³⁷, entre outras funções. Esse ofício visa ampliar a atuação territorial da Defensoria Pública da União nas tutelas coletivas, portanto, a intenção é que ultrapasse o limite geográfico da presença da instituição, que é de apenas 24,19% das Subseções Judiciárias da 4ª Região.

De um lado, é possível ver que, com a atuação nas ações possessórias coletivas, a Defensoria Pública da União chegou a locais onde não possui sede, como Ponta Grossa³⁸, Palmeira das Missões³⁹ e Paranaguá⁴⁰. De outro, deixou de atuar em Subseções Judiciárias em que possui unidade, duas delas inclusive capitais de estado.

³⁷ DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Conselho Superior. Resolução CSDPU nº. 183, de 02 de julho de 2021. **Boletim eletrônico interno da DPU** - BEIDPU, 6 jul. 2021.

³⁸ Processos 50033735520224047009; 50062162720214047009 e 50095547720194047009.

³⁹ Processo 50000036820234047127.

⁴⁰ Processo 50015372120204047008.

Contagem de Atuação DPU
POR SUBSEÇÃO

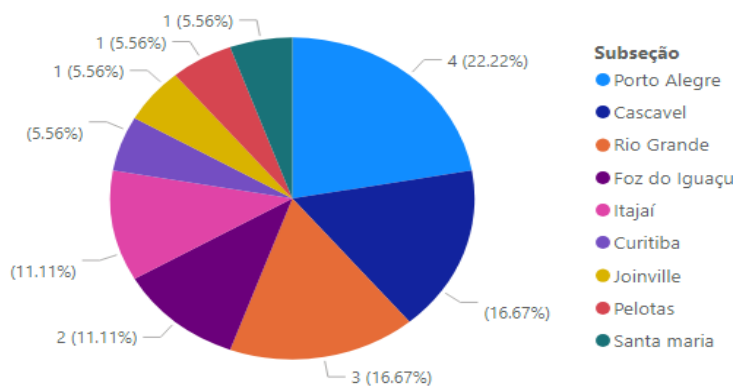


Gráfico 3: Percentual de ações possessórias multitudinárias com atuação da Defensoria Pública da União nas Subseções Judiciárias da Justiça Federal da 4ª Região (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

A tutela coletiva não atrai a atribuição do DRDH automaticamente, é possível que o Defensor natural decida continuar atuando no feito, o que aconteceu em casos pesquisados. Especificamente na atuação como *custos vulnerabilis*, dos 15 casos, apenas em Joinville e em Foz do Iguaçu a atuação permaneceu com o titular do ofício, nas demais localidades ficou a cargo do DRDH.

A presença de DRDH em locais com sede da Defensoria Pública da União pode facilitar a atuação da instituição nas diversas posições processuais a que é chamada a atuar no processo. O ideal é que, se as partes não tiverem procurador ou forem citadas por edital, a instituição atue como representante da parte e curador especial, enquanto o papel de *custos vulnerabilis* é exercido por outro membro da instituição. Não se admite que um mesmo Defensor atue em posições processuais diversas, pois desfiguraria o próprio instituto do *custos vulnerabilis*, que é a minoração da

vulnerabilidade, sem se ater, na maioria das vezes, a casos específicos e às vezes conflitantes entre réus.

Em sua grande maioria, as partes buscam a atuação da instituição para as representar processualmente nos autos judiciais, isso ocorreu em 8 situações. A busca da instituição para atuar na qualidade de *custos vulnerabilis* pelas partes do processo ocorreu em 3 ações judiciais, nos municípios de Porto Alegre e de Joinville. O que deixa transparecer que essa forma de atuação ainda não é conhecida de associações de moradores, líderes comunitários, indígenas, quilombolas, advogados populares e, quando acontece, está restrita a locais em que a Defensoria Pública da União já atua, ou seja, já é conhecida da comunidade.

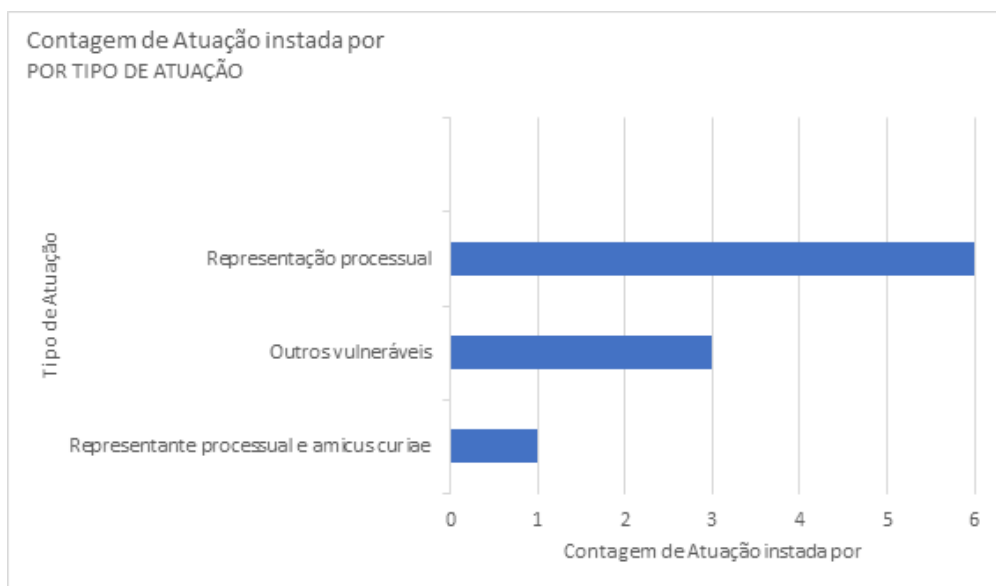


Gráfico 4: Quantitativo por tipologia de representações processuais desempenhadas pela Defensoria Pública da União a partir da solicitação das partes em ações possessórias multitudinárias tramitando perante as Subseções Judiciárias da Justiça Federal da 4ª Região – não estão incluídos casos encaminhados pelas DPEs e MPF (de 24/07/2019 a 24/07/2023)

Vê-se que na maior parte dos casos a instituição optou por representar processualmente a parte, isso em razão de algumas Subseções Judiciárias não terem sede da Defensoria Pública da União, portanto, impossível a atuação como *custos vulnerabilis*, visto que, à exceção dos DRDHs, os

demais Defensores Públicos Federais têm sua atribuição adstrita à Subseção Judiciária de sua lotação. Portanto, a atuação apenas como representante da parte, sem se valer do artigo 554, §1º, do CPC, dá-se muito em função do diminuto quadro da Defensoria Pública da União. Assim, a opção recai sobre a tutela coletiva a cargo do DRDH, e os demais ofícios, em geral, atuam em demandas individuais.

Não se pode esquecer que há muitos processos em que a parte está representada processualmente por advogado ou advogado popular e a instituição não foi instada a atuar. Portanto, há uma demanda grande de atuação a ser suprida pela Defensoria Pública da União, que só terá conhecimento se o juízo aplicar o que determina o artigo 554, §1º, do CPC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos conflitos fundiários os vulnerabilizados enfrentam inúmeros obstáculos para acessar a justiça, tanto para alcançar os meios de defesa como para se fazerem ouvir dentro dos autos judiciais. Daí a importância de uma defesa qualificada nos conflitos fundiários, permitindo que a parte vulnerável tenha efetivo acesso à justiça, e não apenas no aspecto formal. Assim é que a atuação como *custos vulnerabilis* visa democratizar a ação possessória, buscando diminuir e trazer as vulnerabilidades a conhecimento do julgador, potencializando o contraditório. Não se pode ignorar também a importância da formação de precedentes, o que exige uma atuação qualificada.

Logo, a atuação como *custos vulnerabilis* tem como suporte a própria função da instituição, atuando em nome próprio na defesa de uma gama de vulneráveis, que sofrem uma série de obstáculos defensivos, cuja forma de compensação é a atuação da Defensoria Pública. Nesse sentido, a diminuta atuação da entidade como *custos vulnerabilis* demonstra que medidas devem ser tomadas para garantir o cumprimento do artigo 554, §1º, do CPC.

A efetivação do *custos vulnerabilis* no âmbito da Justiça Federal da 4ª Região passa pela divulgação do ofício do DRDH, tanto para o Judiciário como para a sociedade civil organizada, bem como pela necessidade de se trazer luz ao artigo 554, §1º, do CPC. É de se dizer que a atuação

como *custos vulnerabilis* nas ações possessórias é determinação legal, ao contrário de outros casos de *custos vulnerabilis* não previstos em lei, em que reconhecimento da necessidade de atuação depende muito do trabalho desempenhado pela Defensoria Pública na efetivação de suas funções constitucionais.

Poderia ser uma solução o reconhecimento por meio do CNJ da necessidade de expedir recomendação orientando a aplicação do dispositivo legal, como o fez quando recomendou “a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas”⁴¹, ou quando orientou a aplicação do artigo 1.584, §2º, do Código Civil⁴².

As orientações do CNJ não servem apenas de divulgação ao sistema de justiça, mas alcançam ainda a sociedade civil, sobretudo no caso em questão, em que vários movimentos sociais que lutam pela defesa do direito à moradia acompanham os atos administrativos do Poder Judiciário, a exemplo do que ocorreu quanto à consulta de criação de Comissões de soluções fundiárias⁴³. Portanto, a atuação do CNJ tem dupla função: jogar luzes tanto aos integrantes do sistema de justiça como à sociedade civil.

Não se pode esquecer ainda que muitas ações são ajuizadas de forma individual, mas teriam potencial de serem qualificadas como coletivas, o que afasta a intimação da instituição para atuar como *custos vulnerabilis*.

Enfim, é imprescindível que se pense em medidas para efetivar a atuação da Defensoria Pública da União como *custos vulnerabilis*. A normalização do descumprimento do dispositivo legal que determina a intimação da instituição em ações possessórias fere o direito de acesso à justiça em um dos seus elementos essenciais, ou seja, macula a igualdade material entre as partes.

⁴¹ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 123, de 7 de jan. de 2022. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 11 jan. 2022, p. 5-6.

⁴² CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Recomendação n. 25, de 22 de ago. de 2016. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), 25 ago. 2016, p. 26-28.

⁴³ CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Consulta Pública. **Protocolo de Reintegração Digna de Posse**, c.2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/protocolo-de-reintegracao-digna-de-posse/>.

REFERÊNCIAS

BARREIROS, W. C. F. *Intervenção Custos vulnerabilis: análise da atuação nas ações possessórias*. Belo Horizonte; São Paulo: D'Plácido, 2024.

BARROS, G. W. da N. F. de. O Estado-Defensor e os litígios possessórios multitudinários: reflexões sobre atuação da Defensoria Pública no contexto do art. 554, §1º do CPC. **Revista da Defensoria Pública da União**, Brasília, n. 17, p. 69-86, 2022. Disponível em: <https://revistadadpu.dpu.def.br/article/view/535>. Acesso em: 10 mar. 2023.

BRASIL. Lei n.º 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 mar. 2015, p. 1. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=13105&ano=2015&ato=c61QTS65UNVpWTc75>. Acesso em: 21 jul. 2023.

CARVALHO, S. N. A Defensoria Pública nos litígios coletivos de posse: propostas para a busca de um modelo procedimental mais garantista. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, 2016.

CARVALHO, S. N. **Direito de defesa nos conflitos fundiários**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

CONDEGE. Colégio Nacional de Defensores Públicos Gerais. Comissão Especial do Direito Social à Moradia e Questões Fundiárias. **Enunciado 05**. c.2024. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Enunciados-Condege.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Corregedoria do Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 25, de 22 de ago. de 2016. **Diário da Justiça eletrônico (DJe)**, Brasília, n. 149/2016, 25 ago. 2016, p. 26-28.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Presidente do Conselho Nacional de Justiça. Recomendação n.º 123, de 7 de jan. de 2022. **Diário da Justiça eletrônico (DJe)**, Brasília, n. 7/2022, 11 jan. 2022, p. 5-6.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. Consulta Pública. **Protocolo de Reintegração Digna de Posse**. c.2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/poder-judiciario/consultas-publicas/protocolo-de-reintegracao-digna-de-posse/>. Acesso em: 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. Conselho Superior da Defensoria Pública da União. Resolução CSDPU n.º 183, de 02 de julho de 2021. **Boletim eletrônico interno da DPU – BEIDPU**, Brasília, n. 129, 6 jul. 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Portaria GABDPGF DPGU n.º 1365, de 13 de dezembro de 2022**. *Dispõe sobre o exercício do encargo de Defensora Regional de Direitos Humanos do Estado de Santa Catarina*. **Boletim eletrônico interno da DPU – BEIDPU**, Brasília, n. 8/2023, 11 jan. 2023.

ESTEVES, D.; AZEVEDO, J. C. de; GONÇALVES FILHO, E. S.; JIOMEKE, L. A.; KASSUGA, E.; LIMA, M. E. de; MATOS, O. I. de; MENDONÇA, H. G. de;

MENEGUZZO, C. B. F.; SADEK, M. T.; SILVA, F. R. A.; SILVA, N. M.; TRAVASSOS, G. S.; WATANABE, K. **Pesquisa Nacional da Defensoria Pública 2023**. Brasília: DPU, 2023.

FERREIRA, A. R. Repercussões processuais do microsistema protetivo das pessoas situadas em assentamentos informais: vulnerabilidade, necessidade e acesso à justiça (comentários ao CPC-2015). **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 112, 2019.

GONÇALVES FILHO, E. S.; ROCHA, J. B.; MAIA, M. C. **Custos vulnerabilis**: a Defensoria Pública e o equilíbrio nas relações político-jurídicas dos vulneráveis. Belo Horizonte: CEI, 2020.

INSTITUTO DE ENSINO E PESQUISA; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais**: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil. Brasília: CNJ, 2021.

MAIA, M. C. *Custos vulnerabilis* constitucional: o Estado Defensor entre o REsp n.º 1.192.577-RS e a PEC n.º 4/14. **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, n. 417, 1º jun. 2014.

MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias: uma resenha sobre o § 1º do art. 554 do NCPC e o *custos vulnerabilis*. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, 2016.

MAIA, M. C. A intervenção de terceiro da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias do NCPC: colisão de interesses (art. 4º-A, LC n. 80/1994) e posições processuais dinâmicas. *In*: DIDIER JR., F. (org.). **Coleção Novo CPC**: doutrina selecionada. Parte Geral. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. MAIA, M. C. *Custos vulnerabilis* no Processo Penal. *In*: SILVA, F. R. A. (org.). **O Processo Penal contemporâneo e a perspectiva da Defensoria Pública**. Belo Horizonte: CEI, 2020.

MAIA, M. C. Introdução (breve) ao *custos vulnerabilis*. *In*: MAIA, M. C. (org.). **(Re) Pensando custos vulnerabilis e a Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Balnch, 2021.

MAIA, M. C. *Custos vulnerabilis*: pontos essenciais para a compreensão da atuação interventiva em prol dos vulneráveis da Defensoria Pública. *In*: AKERMAN, W.; MAIA, M. C. **Novo perfil de atuação da Defensoria Pública**: [re]descobrimo a missão constitucional. Brasília: Sobredireito, 2023.

PASSADORE, B. A Defensoria Pública enquanto *custos vulnerabilis*. *In*: MAIA, M. C. **Defensoria Pública, Democracia e Processo**. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

PIMENTEL, R. A. da G. A atuação da Defensoria Pública nas ações possessórias multitudinárias – uma análise da posição processual do órgão defensorial na hipótese do art. 554, §1º do novo Código de Processo Civil. *In*: MAIA, M. C. **Defensoria Pública, Democracia e Processo**. 2. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020.

RESSUREIÇÃO, L. A legitimidade democrática da atuação como *custos vulnerabilis* pela Defensoria Pública. In: MAIA, M. C. (org.). **(Re)pensando custos vulnerabilis e Defensoria Pública**: por uma defesa emancipatória dos vulneráveis. 1. ed. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2021.

ROLIM, J. de M. N. A atuação da Defensoria Pública como *custos vulnerabilis* em ações possessórias multitudinárias. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, v. 1, 2016.

SILVA, F. R. A.; ESTEVES, D. A nova disciplina da legitimação extraordinária da Defensoria Pública no Novo Código de Processo Civil. In: DIDIER JR., F. (org.). **Defensoria Pública**. Coleção Repercussões do novo CPC. Salvador: JusPodvm, 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.943. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público - CONAMP. Interessado: Congresso Nacional. Relatora: Ministra Cármen Lúcia. Brasília, 7 mai. 2015. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), Brasília, n. 154, 6 ago. 2015. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2548440>. Acesso em: 25 jan. 2024.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Medida Cautelar na Reclamação n.º 54.011. Reclamante: Cecília do Nascimento Santos e outros(as). Reclamado: Juiz de Direito da 1ª Vara Judicial da Comarca de Cajamar. Relator: Ministro André Mendonça. Brasília, 26 jun. 2022. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), Brasília, 29 jun. 2022. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352139656&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Embargos de Declaração na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 709. Requerente: Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e outros. Interessado: União Federal e outros. Relator: Ministro Luís Roberto Barroso. Brasília, 16 out. 2023. **Diário da Justiça eletrônico** (DJe), Brasília, 16 out. 2023. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361963923&ext=.pdf>. Acesso em: 23 out. 2023.

WATANABE, K. **Acesso à ordem jurídica justa** (conceito atualizado de acesso à justiça). Processos coletivos e outros estudos. Belo Horizonte: Del Rey, 2019.

SIMPLIFICAÇÃO DA LINGUAGEM COM FOCO NO CIDADÃO: UMA DEMANDA POSSÍVEL PARA A DPU

*LANGUAGE SIMPLIFICATION WITH A FOCUS ON THE CITIZEN:
A POSSIBLE DEMAND FOR THE DPU*

Ana Carolina Araújo Gomes

*(Mestra em Ciências da Linguagem - Universidade Católica de Pernambuco -
PPGCL-UNICAP. Jornalista e Servidora Pública Federal)*

ana.gomes@dpu.def.br

RESUMO

Este artigo tem como finalidade mostrar a importância da simplificação da linguagem na Defensoria Pública da União. A DPU é uma instituição da esfera federal que presta assistência jurídica, integral e gratuita ao cidadão que não possui recursos para contratar um advogado. Nestes termos, a Defensoria é um órgão público que atua no sistema jurídico, áreas tradicionalmente vistas como detentoras de linguagens específicas e rebuscadas. Porém, todo cidadão tem o direito de compreender as informações repassadas pelas instituições públicas. O objetivo é que as informações prestadas pela DPU cheguem de forma clara e eficiente ao seu público-alvo. Este artigo é uma revisão bibliográfica e documental, ancorada nas referências à simplificação da linguagem encontradas nos documentos oficiais da Defensoria Pública da União, com referencial teórico sobre Linguagem Burocrática baseado na autora Neide Mendonça (1987) e sobre Linguagem Simples na autora Heloísa Fischer (2020). A pesquisa documental permitiu concluir que o movimento de Linguagem Simples dentro do órgão está em desenvolvimento e ainda não foram delimitadas diretrizes internas de uso. O caminho é longo para a simplificação da linguagem administrativa, burocrática e jurídica repassada ao cidadão, mas é uma das saídas para ampliar o acesso à Justiça e reforçar a cidadania.

Palavras-chave: Defensoria Pública; cidadania; Linguagem Simples; simplificação da linguagem; órgão público.

ABSTRACT

This article aims to show the importance of simplifying the language in the Federal Public Defender's Office. The DPU is a federal institution that provides comprehensive and free legal assistance to citizens who do not have the resources to hire a lawyer. In these terms, the Public Defender's Office is a public body that operates in the legal system, areas traditionally seen as having specific and elaborate language. However, every citizen has the right to understand the information provided by public institutions. The objective is for the information provided by the DPU to reach its target audience clearly and efficiently. This article is a bibliographical and documentary review, anchored in references to language simplification found in the official documents of the Federal Public Defender's Office, with a theoretical framework on Bureaucratic Language based on the author Neide Mendonça (1987) and on Plain Language based on the author Heloísa Fischer (2020). The documentary research allowed the conclusion that the Plain Language movement within the institution is under development and internal guidelines for use have not yet been defined. There is a long way to go to simplify the administrative, bureaucratic, and legal language passed on to citizens, but it is one of the ways to expand access to justice and strengthen citizenship.

Keywords: Public Defender's Office; citizenship; Plain Language; language simplification; public body.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO. 1. O QUE É LINGUAGEM SIMPLES. 2. FOCO NA CIDADANIA. 3. SIMPLIFICAÇÃO DA LINGUAGEM NA DPU. CONSIDERAÇÕES FINAIS.

Data de submissão: 08/05/2025

Data de aceitação: 15/10/2025

INTRODUÇÃO

A Defensoria Pública da União (DPU) é o órgão da esfera federal que presta assistência jurídica integral e gratuita ao cidadão hipossuficiente. A

Constituição Federal (doravante CF) de 1988 estabeleceu, em seu artigo 5º, inciso LXXIV, que “o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos”¹. A CF prevê, ainda, em seu artigo 134:

A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014)²

Com a previsão constitucional, a Defensoria Pública foi constituída pela Lei Complementar n.º 80³, de 12 de janeiro de 1994, que organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios, além de prescrever normas gerais para sua organização nos Estados.

Diferentemente da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Estados, a DPU atua em todos os casos que envolvem o exercício de um direito individual ou coletivo contra as entidades públicas federais ou outros interesses que estejam submetidos ao Poder Judiciário Federal, representando o cidadão contra a União e seus órgãos públicos, Autarquias, Fundações e Empresas Públicas Federais.

Para ter direito aos serviços, o cidadão deve comprovar a insuficiência de recursos, apresentando renda de R\$ 2.000,00 mensais, segundo a Resolução do Conselho Superior da Defensoria Pública da União (CSDPU) n.º 134⁴, de 7 de dezembro de 2016. É importante ressaltar que a prestação do serviço pela Defensoria Pública da União é gratuita.

O público-alvo do órgão é a camada da população mais carente de recursos financeiros. “A carência financeira é a razão primeira da existência da Defensoria Pública; é o que impulsiona a Instituição. Originou-se dela e

¹ BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

² *Ibidem*.

³ BRASIL. Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. **Diário Oficial da União**, 1994.

⁴ DPU. **Resolução CSDPU nº 134, de 7 de dezembro de 2016**, 2016.

nela concentra o seu principal objetivo”⁵. Contudo, a linguagem jurídica somada à dinâmica burocrática de um órgão público tende a ser uma barreira para esses cidadãos. Segundo a pesquisadora Neide Mendonça (1987), “quando ao jargão burocrático se junta um outro jargão técnico, a inteligibilidade da mensagem fica difícil”⁶.

Em vez de favorecer a função unificadora da linguagem, o burocratês conduz a função isolacionista, transformando qualquer cidadão que não faça parte da burocracia em “um estranho no ninho”, preso em suas malhas. E isso é uma situação irônica e abusiva, porque o cidadão passa a não compreender as regras, regulamentos e normas contidos em manuais que deveriam servir à sua orientação. [...] O efeito desse tipo de linguagem sobre os ouvintes/leitores é o de fazê-los sentirem-se inferiores, por não compreenderem vocábulos vazios de sentido, por não poderem decifrar construções voluntariamente complexificada⁷.

Esse obstáculo da linguagem é vivenciado diariamente durante o trabalho dos colaboradores da instituição – por exemplo, nos setores de Comunicação Social, Atendimento ao Público ou nos gabinetes de defensoras e defensores públicos federais – quando é necessário o contato com o assistido. Os colaboradores recebem a informação com vocabulário jurídico ou burocrático e precisam simplifica-la para que o cidadão compreenda a mensagem.

Para a pesquisadora Neide Mendonça, “o texto institucional deve ser claro e direto”⁸ quando dirigido a uma audiência externa. Para isso, seria necessário promover a “simplificação e adequação de textos institucionais às finalidades que se pretende atingir”⁹, sendo importante “que cada texto seja escrito de modo que o leitor possa lê-lo, compreendê-lo e recordá-lo”¹⁰.

⁵ LIMA, F. R. V. de. **Defensoria Pública**. Bahia: Editora Jus PODIVM, 2010, p. 172.

⁶ MENDONÇA, N. R. **Desburocratização linguística**: como simplificar textos administrativos, 1987, p. 22.

⁷ *Ibidem*, p. 23.

⁸ *Ibidem*, p. 22.

⁹ *Ibidem*, p. 16.

¹⁰ *Ibidem*, p. 27.

Sempre que abordamos as dificuldades de compreensão de um texto, salientamos a necessidade de simplificá-lo, para torná-lo mais acessível a seus usuários. [...] Não há uma maneira de dizer que um texto é simples, sem relacioná-lo com seus leitores. [...] Pode-se também utilizar a linguagem simplificada ou o uso simplificado da língua. Nesse caso, o autor utilizará todas as opções que a língua lhe oferece, mas tentara tornar o referencial de sua proposição mais claro. A simplificação é semântica. Esse é um tipo de simplificação indicado para textos cujos usuários sejam falantes nativos, jovens ou adultos pouco letrados, porque esses já dominam a estrutura da língua e podem fazer opções ¹¹.

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ) desenvolveu, em 2023, uma pesquisa a respeito da “Percepção e Avaliação do Poder Judiciário Brasileiro”¹², com uma das afirmações voltadas para a linguagem jurídica utilizada nos processos. Os resultados obtidos indicam que 41,4% discordam em parte que a linguagem seja de fácil entendimento, e 23,5% discordam totalmente. Isso totaliza 64,9% de discordância, total ou em parte, à afirmação da pesquisa: “A linguagem jurídica utilizada nos processos é de fácil entendimento pelo cidadão comum”. Em outra afirmação, 50% concordaram plenamente que já deixaram de entrar na Justiça por considerar o processo complicado. Ou seja, metade dos entrevistados confirmou a afirmação da pesquisa: “Já deixei de entrar com processo na Justiça por ser complicado”.

O processo de transformação da linguagem jurídica e burocrática em Linguagem Simples se apresenta como uma possível solução para esse tipo de problema comunicacional, com a efetivação do direito do cidadão em entender a mensagem prestada pelo órgão público. Esse é um fluxo que leva à cidadania. Mendonça (1987) reforça que “o interesse do usuário do serviço público deve orientar as ações no sentido de aliviar o cidadão de exigências excessivas e assegurar-lhe o bom atendimento a que tem direito”¹³.

¹¹ MENDONÇA, N. R. **Desburocratização linguística**: como simplificar textos administrativos, 1987, p. 29.

¹² CNJ. Conselho Nacional de Justiça. **Pesquisa sobre percepção e avaliação do Poder Judiciário brasileiro**, 2023.

¹³ MENDONÇA, *op. cit.*, p. 8.

1. O QUE É LINGUAGEM SIMPLES

“Só é acessível se der para entender”¹⁴. Esse é o nome do capítulo escrito pela jornalista e pesquisadora Heloísa Fischer para o livro “Acessibilidade cultural: atravessando fronteiras” (2020). O texto resume a necessidade da simplificação da linguagem dos órgãos públicos para o entendimento do cidadão. Fischer (2020) é um dos grandes nomes do movimento de Linguagem Simples no Brasil.

Do inglês *Plain Language*, a Linguagem Simples é uma técnica de comunicação e uma causa social. O objetivo é transmitir informações de modo claro. Tendo como base as conjecturas internacionais, também pode ser considerado um movimento. Surgiu na década de 1940 e, atualmente, está presente em diversos países. No Brasil, vem ganhando força no serviço público desde 2015.

O movimento de Linguagem Simples está em processo de solidificação no Brasil. Os órgãos públicos estão construindo leis, portarias e seus próprios manuais de Linguagem Simples, com base no que já foi publicado em âmbito nacional e internacional.

O que realmente é a Linguagem Simples? Para Heloísa Fischer (2020), como técnica de comunicação, a Linguagem Simples tem o propósito de elaborar textos e documentos que sejam fáceis de ler.

Quanto aos aspectos textuais, a Linguagem Simples busca minimizar a incidência de elementos linguísticos que dificultam a leitura, como períodos longos, orações em ordem indireta, orações intercaladas, nominalizações, voz passiva, termos pouco familiares ao leitor e palavras com mais de duas sílabas¹⁵.

Segundo a Lei n.º 17.316, de 6 de março de 2020 – que instituiu a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta de São Paulo, sendo a primeira nos moldes do legislativo brasileiro –, Linguagem Simples é “o conjunto de práticas, instrumentos e sinais usados para transmitir informações de maneira clara e objetiva, a fim de

¹⁴ FISCHER, H. Só é Acessível se der para entender. In: SALASAR, D.N.; MICHELON, F. F. (org). **Acessibilidade cultural: atravessando fronteiras**, 2020, p. 244-261.

¹⁵ *Ibidem*, p. 244-261.

facilitar a compreensão de textos”¹⁶, em que “as ideias, as palavras, as frases e a estrutura são organizadas para que o leitor encontre facilmente o que procura, compreenda o que encontrou e utilize a informação”¹⁷. A lei municipal citada foi fruto do Programa Municipal de Linguagem Simples de São Paulo, instituído em 2019, iniciativa que passou a influenciar outras cidades no estado paulista a criar suas próprias legislações sobre o tema.

Saindo da esfera municipal, o Governo do Estado do Ceará criou o Programa Linguagem Simples Ceará em 2019, com atuação do Íris Laboratório de Inovação e Dados. O programa seguiu uma linha parecida com o da cidade de São Paulo, com atuações na esfera estadual, criação de cartilhas e materiais sobre Linguagem Simples, bem como a elaboração da primeira lei estadual de Linguagem Simples no Brasil, a Lei n.º 18.246 de 01 de dezembro de 2022¹⁸.

Seguindo para a esfera federal, temos o Projeto de Lei n.º 6.256 de 2019¹⁹, que institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. O texto tramitou na Câmara dos Deputados entre os anos 2019 e 2023. Em dezembro de 2023, foi votada e aprovada a redação final do texto, seguindo ao Senado Federal, com aprovação no dia 12 de março de 2025, sendo remetido de volta para a Câmara dos Deputados.

A Organização Internacional de Normatização, popularmente conhecida como ISO, publicou a primeira uniformização internacional de *Plain Language* em junho de 2023 (ISO 24495-1:2023(en) Plain language)²⁰. Com a publicação internacional, o documento seguiu para avaliação da Associação Brasileira de Normas e Técnicas (ABNT) e foi publicada nacionalmente a ABNT NBR ISO 24495-1:2024 Linguagem Simples²¹.

Ainda em 2023, o ministro Luís Roberto Barroso, presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), lançou

¹⁶ SÃO PAULO. Lei n.º 17.316, de 6 de março de 2020, 2020.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ CEARÁ. Lei n.º 18.246, de 01 de dezembro de 2022. *Diário Oficial do Estado do Ceará*, 2 dez. 2022.

¹⁹ BRASIL. Projeto de Lei n.º 6.256, de 3 de dezembro de 2019, 2019.

²⁰ ISO. ISO 24495-1:2023 Plain Language, 2023.

²¹ ABNT. ABNT NBR ISO 24495-1:2024 Linguagem Simples, 2024.

o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples²². Foi o estímulo necessário para que iniciativas de Linguagem Simples começassem a ser colocadas em prática nos órgãos do Judiciário nacional. Para além do Judiciário, diferentes órgãos públicos das demais esferas seguem criando seus próprios manuais, formando comissões internas, promovendo cursos de Linguagem Simples para os servidores e colocando em prática o que aprenderam em iniciativas e materiais.

Na área defensorial, o destaque vai para a Defensoria Pública do Estado do Ceará (DPCE), que publicou, em 13 de junho de 2024, a Instrução Normativa n.º 164/2024²³, que regulamenta o uso de Linguagem Simples e de Direito Visual na Defensoria Pública do Estado do Ceará. Em julho, a Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso (DPMT) seguiu o mesmo caminho e publicou a Resolução n.º 009/2024/DPG²⁴, instituindo a Política de Linguagem Simples da instituição.

Ainda em 2024, o Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais (Condege) publicou o Plano Nacional de Comunicação das Defensorias Públicas, por meio da Recomendação n.º 01/2024, e a Resolução do Pleno do Condege n.º 1²⁵/2024, que dispõe sobre a Política Nacional de Tratamento Adequado e Soluções Consensuais de Conflitos da Defensoria Pública, ambas citando a necessidade de uso de uma linguagem simples, clara e acessível. Atualmente, fazem parte do Condege apenas os representantes das Defensorias Públicas dos Estados e do Distrito Federal.

Essas e outras iniciativas de Linguagem Simples entre as Defensorias Públicas Estaduais e órgãos do Poder Executivo e do Judiciário, até o ano de 2024, podem ser encontradas nos apêndices da dissertação “Linguagem simples e Defensoria Pública: uma busca por direitos, deveres e acesso à justiça no Brasil”²⁶, da pesquisadora Ana Carolina Araújo Gomes.

²² CNJ. **O que é o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples**, c.2025.

²³ DPCE. Instrução Normativa n.º 164, de 13 de junho de 2024. **Diário Oficial Eletrônico**, 2024.

²⁴ DPMT. Resolução n.º 009/2024/DPG, de 5 de julho de 2024. **Diário Oficial de Mato Grosso**, 2024.

²⁵ CONDEGE. **Resolução do Pleno do Condege n.º 1, de 13 de dezembro de 2024**, 2024.

²⁶ GOMES, A.C.A. **Linguagem simples e Defensoria Pública: uma busca por direitos, deveres e acesso à justiça no Brasil**, 2025.

A Defensoria Pública da União ainda não possui regras próprias para a utilização da Linguagem Simples por seus servidores, mas já abordou tal necessidade em portarias publicadas desde 2012, como veremos adiante.

2. FOCO NA CIDADANIA

A DPU é um órgão público que atua no sistema judiciário, duas áreas tradicionalmente detentoras de linguagens específicas e rebuscadas, que precisam ser adaptadas para chegar de forma clara e eficiente ao seu público-alvo. Tal necessidade nos leva ao debate da simplificação da linguagem em prol da cidadania.

A cidadania é uma das funções institucionais da Defensoria Pública e está citada na Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994, no seu artigo 4º: “promover a difusão e a conscientização dos direitos humanos, da cidadania e do ordenamento jurídico”²⁷. Na Carta de Serviços da DPU, publicada no portal da instituição, consta como missão institucional “democratizar o acesso à justiça e defender os direitos dos necessitados de forma integral e gratuita para promover a dignidade da pessoa humana”²⁸. E, como visão, “consolidar-se como instituição eficiente na defesa dos direitos dos necessitados, onde quer que se encontrem, firmando-se como instrumento efetivo de transformação social, priorizando a atuação extrajudicial”²⁹.

Nos itens de valor organizacional, destacamos dois dos treze disponíveis na Carta de Serviços: a humanização, definida como a “consideração do contexto psicossocial do assistido para proporcionar um atendimento adequado e multidisciplinar”³⁰, e a transparência, que visa “dar máxima publicidade e visibilidade aos atos, processos e políticas institucionais”³¹. O objetivo de prestar um atendimento adequado, considerando o contexto psicossocial do assistido, e a necessidade de dar máxima visibilidade

²⁷ BRASIL. **Lei Complementar nº 80, de 12 de janeiro de 1994**, 1994.

²⁸ DPU. **Carta de Serviços**, 2020.

²⁹ *Ibidem*, p. 7.

³⁰ *Ibidem*, p. 7.

³¹ *Ibidem*, p. 8.

à atuação do órgão remetem diretamente ao uso da linguagem nessa comunicação com o cidadão.

3. SIMPLIFICAÇÃO DA LINGUAGEM NA DPU

A Defensoria Pública da União ainda não possui regras delimitadas para o uso da Linguagem Simples em comunicações do órgão, internas ou externas, apesar de ter abordado tal necessidade em normativos publicados ao longo dos anos. A primeira encontrada foi a Resolução n.º 60, de 9 de maio de 2012, que dispõe sobre o atendimento ao público no órgão. Em seu artigo primeiro, o documento elenca as diretrizes da relação da DPU com seus assistidos e, no item VII, destaca a “utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos”³².

Em 22 de maio de 2013, a Portaria n.º 409 instituiu a Comissão de Acessibilidade às Pessoas com Deficiência no âmbito da Defensoria Pública da União, destacando como suas competências, em seu artigo 2º, III, a necessidade de “providenciar material de comunicação e de leitura para pessoas com deficiência visual, assim como legenda, áudio, descrição ou comunicação em linguagem acessível em manifestações públicas”³³. Já a Portaria n.º 152, de 9 de abril de 2015, que dispõe sobre a aplicação da Lei de Acesso à Informação no âmbito da DPU, trouxe em seu artigo 4º que “o direito de acesso à informação será franqueado, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”³⁴.

Também em 2015, a Instrução Normativa n.º 15, que regulamenta os procedimentos para a produção de publicações da SGAJ (Secretaria-Geral de Articulação Institucional), destacou, em seu artigo 3º, que a linguagem a ser usada deve ser adequada ao público a ser atingido. “Quando houver pessoas a serem atingidas, com diferentes níveis de conhecimento, o linguajar deve ser orientado àquelas de menor escolaridade”³⁵.

³² DPU. **Resolução n.º 60, de 9 de maio de 2012**, 2012.

³³ DPU. **Portaria n.º 409, de 22 de maio de 2013**, 2013.

³⁴ DPU. **Portaria n.º 152, de 9 de abril de 2015**, 2015.

³⁵ DPU. **Instrução Normativa n.º 15, de 6 de outubro de 2015**, 2015.

A Portaria GABDPGF DPGU n.º 269, de 17 de abril de 2018, que institui a Política Nacional de Comunicação Social da Defensoria Pública da União, coloca como valores a serem observados pela Comunicação Social do órgão, no artigo 10º, itens IV e XIV, respectivamente, a humanização (“a comunicação social deve considerar o contexto psicossocial do assistido na execução de matérias e publicações de ações da DPU”³⁶) e a diversidade (“os conteúdos produzidos devem considerar os diferentes públicos da DPU”³⁷).

Em 2020, a Instrução Normativa n.º 77, que institui os procedimentos do processo de trabalho “Prestação de Contas” no âmbito da DPU, destaca, no item 4.8 do anexo único, que a clareza está entre os princípios que sustentam a preparação do Relatório de Gestão na forma de Relatório Integrado.

O relatório deve fazer uso de linguagem simples e imagens visuais eficazes para transformar informações complexas em informações facilmente compreensíveis, além de fazer uma distinção inequívoca entre os problemas enfrentados e os resultados alcançados pela UPC no exercício e aqueles previstos para o futuro. A adoção de um projeto gráfico, com a utilização de infográficos, ajuda a apresentar dados e explicar questões complexas, tornando o relatório mais amigável para o leitor³⁸.

O Regimento Interno da Defensoria Pública-Geral da União foi publicado com a Resolução n.º 202/2022. No item da Assessoria de Comunicação Social, destaca-se que compete à Coordenação Multimídia “promover a transparência da administração pública e o diálogo amplo com a sociedade, com linguagem simples e recursos de acessibilidade”³⁹.

Já em 2024, a Portaria GABDPGF DPGU n.º 662 alterou a Política Defensorial de atendimento à população em situação de rua (Portaria n.º 666/2017). O novo texto estabelece, em seu artigo 2º, que a DPU “deverá considerar a heterogeneidade da população em situação de rua,

³⁶ DPU. **Portaria GABDPGF DPGU n.º 269, de 17 de abril de 2018**, 2018.

³⁷ *Ibidem* [art.10, item XIV].

³⁸ DPU. **Instrução Normativa n.º 77, de 19 de novembro de 2020**, 2020 [anexo único, item 4.8].

³⁹ DPU. **Resolução n.º 202, de 8 de julho de 2022, 2022** [art.13, item IV].

notadamente quanto ao nível de escolaridade, [...] exigindo tratamento equitativo e políticas afirmativas, para assegurar o gozo ou exercício dos direitos”⁴⁰. Complementa ainda, no artigo 4º, que o atendimento jurídico a esse público será “prioritário, humanizado e desburocratizado”⁴¹.

Após esse levantamento normativo na DPU, resta demonstrado que o órgão não possui regras específicas ou diretrizes para o uso da Linguagem Simples em seus produtos ou atuações. O mero apontamento sobre a necessidade de simplificação de linguagem nos documentos oficiais, ao longo dos anos, demonstra apenas uma tentativa de mudança organizacional.

Nesse ponto, voltamos para as ideias da pesquisadora Neide Mendonça, para quem “exigir simplicidade, clareza, objetividade e concisão na redação de textos institucionais sem explicar o que significa linguagem simples, clara, objetiva e concisa não resolverá o problema”⁴².

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância da simplificação da linguagem dentro dos órgãos públicos é facilmente constatada nos fragmentos da comunicação dessas instituições com o cidadão, seja de modo presencial ou virtual. Os termos jurídicos e burocráticos são tão comuns – na Defensoria Pública da União, por exemplo – que acabam dificultando a comunicação com a população. O fato relatado demonstra que os órgãos públicos precisam estabelecer diretrizes de Linguagem Simples para ter uma comunicação efetiva com seu público-alvo. O cidadão tem o direito de entender o que a instituição pública fala, de forma clara e transparente.

Outra reflexão se faz necessária. Quando não temos regras definidas, com indicativos e diretrizes de Linguagem Simples no órgão, os profissionais envolvidos buscam soluções diversas na tentativa de suprir algo que deveria estar normatizado. As diferentes equipes da DPU que trabalham diretamente com a população acabam criando seus formatos de simplificação da linguagem para uma melhor compreensão do público-

⁴⁰ DPU. **Portaria GABDPGF DPGU n.º 662, de 22 de maio de 2024**, 2024.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² MENDONÇA, N. R. **Desburocratização linguística**: como simplificar textos administrativos, 1987, p. 8.

alvo, muitas vezes sem o conhecimento necessário sobre como realizar essa simplificação.

Sem regras, sem diretrizes, com diferentes formatos. Em busca de uma unificação de procedimentos, seguimos aguardando diretrizes internas para o uso da Linguagem Simples no contato da Defensoria Pública da União com o cidadão. O caminho é longo na simplificação da linguagem administrativa, burocrática e jurídica repassada ao assistido, mas é uma das saídas para ampliar o acesso à Justiça e reforçar a cidadania. “Para o cidadão e pelo cidadão”⁴³, sempre.

REFERÊNCIAS

ABNT. ABNT NBR ISO 24495-1:2024 Linguagem Simples. Parte 1: Princípios e diretrizes norteadores. Associação Brasileira de Normas Técnicas. Junho 2024. [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://www.abntcatalogo.com.br/pnm.aspx?Q=RW1ucG5GWVJKZjJDZXZOS2hEN29SaFhsdmNhc3JFU1hK=>. Acesso em: jan. 2025

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: jan. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 80, de 12 de janeiro de 1994. Organiza a Defensoria Pública da União, do Distrito Federal e dos Territórios e prescreve normas gerais para sua organização nos Estados, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 13 jan. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp80.htm. Acesso em: jan. 2025.

BRASIL. Projeto de Lei n.º 6.256, de 3 de dezembro de 2019. Institui a Política Nacional de Linguagem Simples nos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2231632>. Acesso em: jan. 2025.

CEARÁ. Lei n.º 18.246, de 01 de dezembro de 2022. Diário Oficial do Estado do Ceará, 2 dez. 2022. Disponível em: <http://imagens.seplag.ce.gov.br/PDF/20221205/do20221205p01.pdf>. Acesso em: jan. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Pesquisa sobre percepção e avaliação do Poder Judiciário brasileiro. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Brasília:

⁴³ GOMES, A.C.A. **Linguagem simples e Defensoria pública: uma busca por direitos, deveres e acesso à justiça no Brasil**, 2025.

CNJ, 2023. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/pesquisas-judiciarias/pesquisa-sobre-percepcao-e-avaliacao-do-poder-judiciario-brasileiro/>. Acesso em: jan. 2025.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. O que é o Pacto Nacional do Judiciário pela Linguagem Simples? Brasília, c.2025 [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/gestao-da-justica/acessibilidade-e-inclusao/pacto-nacional-do-judiciario-pela-linguagem-simples/>. Acesso em: jan. 2025.

CONDEGE. Conselho Nacional das Defensoras e Defensores Públicos-Gerais. Resolução do Pleno do Condege n.º 1, de 13 de dezembro de 2024. Brasília, 2024 [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://www.condege.org.br/wp-content/uploads/2024/12/SEI-DPE-RR-0641098-RESOLUCAO-DO-PLENO-DO-CONDEGE-2.pdf>. Acesso em: jan. 2025.

DPCE. Defensoria Pública do Estado do Ceará. Instrução Normativa n.º 164/2024. Regulamenta o uso de Linguagem Simples e de Direito Visual na Defensoria Pública do Estado do Ceará. Diário Oficial Eletrônico, Fortaleza, n. 520, 2024. Disponível em: <https://nossa.defensoria.ce.def.br/diario/pdf/Z0FBQUFBQm1jeTZFNvZ0MH1GZ2hRNDM2RXh2dUx6Q0NZT%20%20GtEdHFpZjFUMHM3RkltWVVRcHVUYU%20GOWNCOFFURmlaUm9wQWdaC2FSaWw1OHhCQ0%20dDa2pFeFJydWdxZWoxUnc9PQ==/>. Acesso em: jan. 2025.

DPMT. Defensoria Pública do Estado de Mato Grosso. Resolução n.º 009/2024/DPG. Institui a Política de Linguagem Simples e dá outras providências. Diário Oficial de Mato Grosso, 2024. Disponível em: <https://www.iomat.mt.gov.br/portal/visualizacoes/html/17985/#e:17985/#m:1605319>. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Resolução n.º 60, de 9 de maio de 2012. Dispõe sobre o atendimento ao público e dá outras providências. Brasília, 2012. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/pdf_noticias/2012/resolucao_60-12.pdf. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Portaria n.º 152, de 9 de abril de 2015. Revoga a Portaria DPU nº 81/2015 e dispõe sobre a aplicação, no âmbito da DPU, da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 e dá outras providências. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/portarias/gabdpgf/2015/26493-portaria-n-152-de-9-de-abril-de-2015-revoga-a-portaria-dpu-n-81-2015-e-dispoe-sobre-a-aplicacao-no-ambito-da-dpu-da-lei-de-acesso-a-informacao-lei-n-12-527-de-18-de-novembro-de-2011-e-da-outras-providencias>. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Instrução Normativa n.º 15, de 6 de outubro de 2015. Regulamenta os procedimentos para a produção de publicações do SGAI. Brasília, 2015. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/instrucoes-normativas/28191-07-10-2015-instrucao-normativa-n-15-de-06-de-outubro-de-2015-bei>. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Resolução CSDPU nº 134, de 7 de dezembro de 2016. Fixa o valor de presunção de necessidade econômica para fim de assistência jurídica integral e gratuita. Brasília, 2016. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/component/>

content/article/256-legislacao-dpu/infoleg1/infoleg-relacao-de-materias/infoleg-relacao-de-materias-2017/37053-02-05-2017-resolucao-n-134-de-7-de-dezembro-de-2016-secao-1?Itemid=1086. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Portaria GABDPGF DPGU n.º 269, de 17 de abril de 2018. Institui a Política Nacional de Comunicação Social da Defensoria Pública da União. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/portarias/gabdpgf/2018/42210-portaria-gabdpgf-dpgu-n-269-de-17-de-abril-de-2018-institui-a-politica-nacional-de-comunicacao-social-da-dpu>. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Carta de Serviços. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/documentos/PDF/carta_de_servicos.pdf. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Instrução Normativa n.º 77, de 19 de novembro de 2020. Institui os procedimentos do Processo de Trabalho “Prestação de Contas” no âmbito da DPU. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/instrucoes-normativas/59879-instrucao-normativa-n-77-de-19-de-novembro-de-2020-institui-os-procedimentos-do-processo-de-trabalho-prestacao-de-contas-no-ambito-da-dpu>. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Resolução n.º 202, de 8 de julho de 2022. Dispõe sobre o Regimento Interno da Defensoria Pública-Geral da União. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.dpu.def.br/resolucoes/69662-resolucao-n-202-de-08-de-julho-de-2022-dispoe-sobre-o-regimento-interno-da-defensoria-publica-geral-da-uniao>. Acesso em: jan. 2025.

DPU. Defensoria Pública da União. Portaria GABDPGF DPGU n.º 662, de 22 de maio de 2024. Dispõe sobre a alteração da Portaria nº 666/2017 - Instituição da Política Defensorial de atendimento à população em situação de rua. Brasília, 2024. Disponível em: https://www.dpu.def.br/images/stories/Infoleg/2024/05-mai/24/portaria_662.pdf. Acesso em: jan. 2025.

FISCHER, H. Só é Acessível se der para entender. In: SALASAR, D.N.; MICHELON, F. F. (org). *Acessibilidade cultural: atravessando fronteiras* [recurso eletrônico]. Pelotas: Ed. da UFPel, 2020, p. 244-261. Disponível em: http://guaiaca.ufpel.edu.br:8080/bitstream/prefix/6550/1/Acessibilidade_Cultural.pdf. Acesso em: jan. 2025.

GOMES, A. C. A. *Linguagem Simples e Defensoria Pública: uma busca por direitos, deveres e acesso à justiça no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciências da Linguagem) - Universidade Católica de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Ciências da Linguagem, Recife, 2025. Disponível em: <https://porto.unicap.br/acervo/251864>. Acesso em: abr. 2025.

ISO. ISO 24495-1:2023 Plain Language. 2023. [recurso eletrônico]. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/78907.html>. Acesso em: jan. 2025.

LIMA, F. R. V. de. *Defensoria Pública*. Bahia: Editora Jus PODIVM, 2010.

MENDONÇA, N. R. Desburocratização linguística: como simplificar textos administrativos. São Paulo: Pioneira, 1987.

SÃO PAULO. Lei n.º 17.316, de 6 de março de 2020. Institui a Política Municipal de Linguagem Simples nos órgãos da administração direta e indireta. Publicada na Casa Civil. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17316-de-6-de-marco-de-2020>. Acesso em: jan. 2025.



ORIENTAÇÕES PARA AUTORES

GUIDELINES FOR AUTHORS

ORIENTAÇÕES PARA AUTORES

A Revista da Defensoria Pública da União, editada pela Defensoria Pública da União desde 2009, publica trabalhos inéditos sobre temas relacionados à Defensoria Pública, à promoção dos Direitos Humanos e ao acesso à Justiça. Os artigos passam por análise prévia e sumária, oportunidade em que são avaliados aspectos meramente formais, como a compatibilidade do conteúdo com a temática proposta pelo periódico, e posterior avaliação cega por pares.

LINHA EDITORIAL

A temática sobre a qual se debruçam os autores desta Revista é bastante ampla, porém há de se ressaltar que a sua especificidade se verifica na abordagem das mudanças inscritas no Direito contemporâneo, nas práticas jurídicas, além das peculiaridades da atual sociedade de consumo, marcada pela acelerada exclusão, pelo individualismo exacerbado e, ao mesmo tempo, permeada pelo avançado desenvolvimento tecnológico.

Por força da complexidade dessas transformações, a linha editorial da Revista incentiva uma abordagem transdisciplinar e crítica da temática proposta, a qual deverá criar condições para uma interlocução do discurso jurídico com os discursos sociológicos, filosóficos, historiográficos, economicistas, da ciência política e vice-versa. Da mesma forma, incentiva, por meio das resenhas, a divulgação de textos acadêmicos de relevância, por vezes inacessíveis a muitos porque existentes apenas em língua estrangeira. Por fim, objetiva ainda acompanhar a evolução da jurisprudência pátria, por meio da análise de julgados relevantes e afins à proposta temática.

SUBMISSÃO DE TRABALHOS

Os artigos, resenhas, estudos de caso e boas práticas institucionais devem ser inéditos, escritos em português, espanhol, francês, italiano ou inglês e devem ser submetidos por meio do Sistema Eletrônico de Editoração de Revistas, disponível no seguinte endereço: <http://revistadadpu.dpu.def.br>.

Os **artigos** devem conter de 15 a 25 laudas. Textos com extensão diversa serão publicados, a critério do editor, caso seu tamanho seja justificável.

As **resenhas** devem conter até 7 laudas; as **boas práticas** e os **estudos de caso**, até 10 laudas. Devem apresentar cabeçalho com referência da obra original ou do julgado e nome do autor, e não precisam ser precedidos de resumo. Obras clássicas não serão objeto de publicação da Revista da DPU.

FORMATAÇÃO

Os artigos deverão ser encaminhados com as seguintes regras de formatação:

- Editor de texto: Word for Windows;
- Fonte: Times New Roman, tamanho 13, para notas de rodapé e citações longas, tamanho 11;
- Espaçamento: 1,5cm (entre linhas);
- Alinhamento: justificado.

TEXTO

A primeira página do artigo deve conter:

- Título, em fonte maiúscula, negrito, centralizado (português e inglês);
- Resumo em português, de 100 a 250 palavras, alinhamento justificado;
- Palavras-chave: até 5 palavras, alinhamento justificado;
- Abstract: resumo traduzido para o inglês;
- Keywords: até 5 palavras traduzidas para o inglês;
- Sumário: seções numeradas progressivamente em algarismos arábicos.

CITAÇÕES, NOTAS DE RODAPÉ E REFERÊNCIAS

Devem seguir as normas da ABNT (NBR 10520:2023 e 6023:2025). As referências no corpo do texto deverão ser no modelo nota de rodapé. O sistema autor-data não será aceito.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

Todas as normas que regem a publicação encontram-se disponíveis na página da Revista da Defensoria Pública da União - <http://revistadadpu.dpu.def.br> -, na aba “Submissão de Artigos”. Outras informações podem ser obtidas por meio da Coordenação de Incentivo à Pesquisa e Publicação pelo e-mail publicacoes.enadpu@dpu.def.br.

Os colaboradores desta Revista possuem ampla liberdade de opinião e de crítica, cabendo-lhes a responsabilidade pelas ideias e pelos conceitos emitidos em seus trabalhos.

GUIDELINES FOR AUTHORS

The Journal of the Public Defender's office the Union, edited by the Federal Public Defender's of the Union since 2009, publishes unpublished works about topics assigned to the Public Defender, to the promotion of Human Rights and access justice. The articles undergo to prior and summary analysis, opportunity in which aspects purely formals are assessed, like the compatibility of the content with the proposed themes by the journal, and post double-blind review evaluation.

EDITORIAL LINE

The theme on which the authors focus in this Journal is quite wide, however, it is important to emphasize that its specificity is evident in the approach of the changes entered in the Contemporary Law, in the legal practices, in addition of the peculiarities of the current consumer society, marked by accelerated exclusion, by the exacerbated individualism, and at the same time, permeated by advanced technological development.

By virtue of the complexity of these transformations, the editorial line of the Journal encourages a transdisciplinary and critical approach of the proposed themes, which should create conditions for a dialogue of the legal discourse with the sociological discourses, philosophical, historiographical, economics, of the political science, and vice versa. In the same way, it encourages, by means of the reviews, the dissemination of relevant academic texts, sometimes inaccessible to many because they exist only in foreign language. Finally, it also intends to track the evolution of the jurisprudence homeland, through an analysis of relevant judged and related to the proposed theme.

SUBMISSION OF PAPERS

The articles, reviews and good practices/case studies must be unpublished, written in portuguese, spanish, french, italian or english. Papers should be sent to the e-mail: **publicacoes.enadpu@dpu.def.br**.

The **articles** should contain from 5500 words. Larger texts will be published, at the discretion of the editor, if their size is justifiable.

The **reviews** contain from 1500 words, and **good practices/case studies** contain up to 2000 words. And they must present header with reference of the original work or of the judged and the author's name. Do not need to be preceded by an abstract.

FORMATTING

The articles should be submitted with the following formatting rules:

- Text Editor: Word for Windows;
- Font: Times New Roman, size 13, for footnotes and long quotations, size 11;
- Spacing: 1,5cm (between lines);
- Alignment: justified.

TEXT

The first page of the article should contain:

- The title, in uppercase font, bold and centered (portuguese and english);
- Abstract in portuguese, of 100 to 250 words, alignment justified;
- Keywords: up to 5 words, alignment justified;
- Abstract: translated abstract into english (from 100 to 250 words), alignment justified;
- Keywords: up to 5 words translated to english;
- Summary: sections numbered progressively in arabic numerals.

CITATIONS, FOOTNOTES AND REFERENCES

Must follow the rules of ABNT (Brazilian Association of Technical Standards) - (NBR - Brazilian norm - 10520:2023 and 6023:2025). The references in the body of the text should be in the footnote template. The author-date system will not be accepted.

ADDITIONAL INFORMATION

All of the rules that govern the publication are available on the website of the Public Defender of the Union - <http://revistadadpu.dpu.def.br> -, in the section “Guidelines for authors”. In the same section, there are also article templates, review and comment to case law as an example. Other information may be obtained from the Coordination of incentive to research a publication by the e-mail publicacoes.enadpu@dpu.gov.br.

The contributors to this Magazine enjoy the wider freedom of opinion and criticism, a responsibility of the ideas and concepts expressed in their works.