

Cynara Silde Mesquita Veloso  
Geane Cássia Alves Sena  
Renata Flávia Nobre Canela Dias  
Vânia Ereni Lima Vieira

# ENADE

## E O ITINERÁRIO

### DA APRENDIZAGEM:

**SABERES E FORMAÇÃO PROFISSIONAL.**

Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e  
Transformações Sociais no Brasil

**Volume 1**

Formar juristas críticos e capazes de interpretar os desafios do presente é missão essencial do ensino superior. Este volume, *ENADE e o Itinerário da Aprendizagem: Saberes e Formação Profissional – Volume 1*, nasce desse compromisso, articulando teoria, legislação, jurisprudência e práticas pedagógicas alinhadas às exigências do ENADE e à atuação profissional no campo jurídico.

Organizada em dois eixos — Formação Geral e Formação Específica —, a obra aborda temas centrais do Direito contemporâneo, como direitos fundamentais, políticas públicas, responsabilidade ambiental, governança e diversidade. Cada capítulo integra fundamentos teóricos e aplicações práticas, demonstrando como o conhecimento jurídico se concretiza na análise crítica e na resolução de problemas reais.

Mais que um conjunto de estudos, o livro constitui uma ferramenta de formação integrada, útil tanto ao desenvolvimento das competências avaliadas no ENADE quanto à preparação para o Exame da OAB. Produzido por professores e acadêmicos do Centro Universitário Afya Montes Claros, reflete o compromisso institucional com a qualidade da educação e com a formação de profissionais éticos e socialmente responsáveis.

Uma leitura essencial para quem busca compreender o papel transformador do Direito na construção de uma sociedade mais justa e democrática.

**doi** 10.29327/5775055

ISBN 978-65-6006-262-7



9 786560 062627 >

  
**EXPERT**  
SOLUÇÃO DIGITAL

# **ENADE** E O ITINERÁRIO **DA APRENDIZAGEM:**

**SABERES E FORMAÇÃO PROFISSIONAL.**

Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e  
Transformações Sociais no Brasil

**Volume 1**

**Direção Executiva:** Luciana de Castro Bastos  
**Direção Editorial:** Daniel Carvalho  
**Diagramação e Capa:** Editora Expert  
A regra ortográfica usada foi prerrogativa do autor



Todos os livros publicados pela Expert Editora Digital estão sob os direitos da Creative Commons 4.0 BY-SA. <https://br.creativecommons.org/>  
"A prerrogativa da licença creative commons 4.0, referencias, bem como a obra, são de responsabilidade exclusiva do autor"

### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

VELOSO, Cynara Silde Mesquita. SENA, Geane Cássia Alves. DIAS, Renata Flávia Nobre Canela. VIEIRA, Vânia Ereni Lima. Enade e o itinerário da aprendizagem: saberes e formação profissional: direitos fundamentais, políticas públicas e transformações sociais no Brasil: vol. 1 / organizado por Cynara Silde Mesquita Veloso, Geane Cássia Alves Sena, Renata Flávia Nobre Canela Dias, Vânia Ereni Lima Vieira. – Belo Horizonte, MG: Editora Expert, 2026. 212 p. : il.  
ISBN: 978-65-6006-261-0  
DOI: 10.29327/5775055  
1.Direito – Estudo e ensino. 2. Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). 3. Direitos fundamentais. 4. Políticas públicas – Brasil. 5. Transformações sociais. I. Veloso, Cynara Silde Mesquita, org. II. Sena, Geane Cássia Alves, org. III. Dias, Renata Flávia Nobre Canela, org. IV. Vieira, Vânia Ereni Lima, org. V. Título. CDD: 340 CDU: 34 Modo de acesso: <https://experteditora.com.br>

### Índices para catálogo sistemático:

Direito / Ensino Jurídico / ENADE – 340 / 34

[experteditora.com.br](https://experteditora.com.br)  
[contato@editoraexpert.com.br](mailto:contato@editoraexpert.com.br)





**Prof. Dra. Adriana Goulart De Sena Orsini**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dr. Alexandre Miguel Cavaco Picanco Mestre**  
Universidade Autónoma de Lisboa, Escola Superior de Desporto de Rio Maior, Escola Superior de Comunicação Social (Portugal), The Football Business Academy (Suíça)

**Prof. Dra. Amanda Flavio de Oliveira**  
Universidade de Brasília - UnB

**Prof. Dr. Carlos Raul Iparraguirre**  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional del Litoral (Argentina)

**Prof. Dr. César Mauricio Giraldo**  
Universidad de los Andes, ISDE, Universidad Pontificia Bolivariana UPB (Bolívia)

**Prof. Dr. Eduardo Goulart Pimenta**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, e PUC - Minas

**Prof. Dr. Gladston Mamede**  
Advogado e escritor

**Prof. Dr. Francisco Satiro**  
Faculdade de Direito da USP - Largo São Francisco

**Prof. Dr. Gustavo Lopes Pires de Souza**  
Universidad de Litoral (Argentina)

**Prof. Dr. Henrique Viana Pereira**  
PUC - Minas

**Prof. Dr. Javier Avilez Martínez**  
Universidad Anahuac, Universidad Tecnológica de México (UNITEC), Universidad Del Valle de México (UVM) (México)

**Prof. Dr. João Bosco Leopoldino da Fonseca**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

**Prof. Dr. Julio Cesar de Sá da Rocha**  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

**Prof. Dr. Leonardo Gomes de Aquino**  
UniCEUB e UniEuro, Brasília, DF.

**Prof. Dr. Luciano Timm**  
Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

**Prof. Dr. Mário Freud**  
Faculdade de direito Universidade Agostinho Neto (Angola)

**Prof. Dr. Marcelo Andrade Fêres**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dr. Omar Jesús Galarreta Zegarra**  
Universidad Continental sede Huancayo, Universidad Sagrado Corazón (UNIFE), Universidad Cesar Vallejo, Lima Norte (Peru)

**Prof. Dr. Rafael Soares Duarte de Moura**  
Universidade Estadual De Montes Claros

**Prof. Dr. Raphael Silva Rodrigues**  
Centro Universitário Uihorizontes e Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dra. Renata C. Vieira Maia**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG

**Prof. Dr. Rodolpho Barreto Sampaio Júnior**  
PUC - Minas e Faculdade Milton Campos

**Prof. Dr. Rodrigo Almeida Magalhães**  
Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG, PUC - Minas

**Prof. Dr. Thiago Penido Martins**  
Universidade do Estado de Minas Gerais - UEMG



## **ORGANIZADORAS**



Dr.ª Cynara Silde Mesquita Veloso



Dr.ª Geane Cássia Alves Sena



Dr.ª Renata Flávia Nobre Canela Dias



Doutoranda Vânia Ereni Lima Vieira

## **AUTORES**

Ana Clara Santos Victor	Jamili Gabriele Conceição Pereira
Aiza Thainá Queiroz Almeida	Jeovania Almeida
Amanda Leite Almeida	Joyce Vilane Ribeiro Batista Santos
Ana Clara Santos Victor	Júlia Soares Borges
Anna Larissa Barbosa Souza	Karol Esteffane Fernandes Ferreira
Anny Caroline Aparecida de Aquino	Kevin Daniel Rodrigues Gomes
Carla Andressa Leite Aguiar	Lara Maia Silva Gabrich
Christian Luan Maia Batista	Leandro Luciano Silva Ravnjak
Christian Natália Ferreira da Silva	Leni Maria Pereira Silva
Christina Gomes de Oliveira	Lorraine Gonçalves Saraiva
Cynara Silde Mesquita Veloso	Margelly Priscila Pereira
Daniella Samy Marques Pessoa	Maria do Rosário Caetano
Daniel Ferreira Santos	Maria Isabella Cesário de Oliveira
Daniilo de Matos Martins	Maria Luiza da Silveira Miranda
Daniella Samy Marques Pessoa	Mateus Felipe Antunes Vieira
Fernanda Fagundes Veloso Lana	Mykaella do Valle Souza Leão
Frederico Gomes Rocha	Nathália Ramos Botelho
Gabrielle Gares Lacerda Leite	Renata Flávia Nobre Canela Dias
Giovanna Gabriele Abreu Durães	Ryan Moyses Mendes e Gonçalves
Igda Genoveva Silva e Carvalho	Samira Emanuelle Xavier Freitas
Igor Rafael de Matos Teixeira Guedes	Talissa Naira Castanha Alves
Isabella Ingrid Mendes Soares	Vânia Ereni Lima Vieira
Izabela Alves Drumond Fernandes	Victória Angel Oliveira Cardoso
Izabella Santos Alves	Victor Santos Amaral

## **SOBRE AS ORGANIZADORAS**

### **CYNARA SILDE MESQUITA VELOSO**

Doutora em Direito pela PUC. Doutora em Direito Processual pela PUC Minas. Mestre em Direito pela UFSC. Graduada e Pós-graduada em Direito pela Unimontes. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros. Focal ENADE do Centro Universitário da Afya Montes Claros. Coordenadora do Dinter em Direito da UFMG e Unimontes. Advogada. Tesoureira Adjunta da 11ª Subseção da OAB/MG. Diretora de Projetos da ABMCJ do Norte de Minas. *E-mail*: cynara.veloso@afya.com.br. ID do lattes: <https://lattes.cnpq.br/2302007965587293>.

### **GEANE CÁSSIA ALVES SENA**

Doutora em Linguística pela Universidade Estadual de Campinas- Unicamp. É mestre em Linguística pela Universidade de Franca- UNIFRAN, especialista em Linguística Aplicada ao Ensino do Português e em Interpretação da Língua Brasileira de Sinais. É especialista em Pedagogia Inclusiva e Libras. É pós-graduada em Educação a Distância-Unimontes e em Inovação, Gestão e Práticas Docentes no Ensino Superior- Instituto Santo Agostinho de Itabuna. Também é Especialista em Avaliação Educacional pela Faculdade do Sertão Central- Fasec/CE. Está cursando a Especialização Lato Sensu em Design Instrucional e Pedagogia do E-learning pela Universidade Cruzeiro do Sul (previsão de término: agosto de 2023). É Licenciada em Letras/ Português pela Universidade Estadual de Montes Claros- UNIMONTES. Graduada em Pedagogia pela Universidade de Franca- UNIFRAN. Graduada em Letras-Libras pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci- UNIASSSELVI. Professora dos Cursos de Direito e Medicina do Centro Universitário Afya Montes Claros e professora da Universidade Estadual de Minas Gerais-UEMG. Focal ENADE do Curso de Medicina da Afya Montes Claros. *E-mail*: geane.sena@afya.com.br ID do lattes: 7451941414942106.

### **RENATA FLÁVIA NOBRE CANELA DIAS**

Doutora e Mestra em Educação pela Universidade de Uberaba. Graduada em Pedagogia pela UNIMONTES e graduação em Direito pelas Faculdades Integradas Pitágoras de Montes Claros – FIPMoc. Especialista em Docência no Ensino Superior; Especialista em EaD; Especialista em Gestão Pedagógica nas ETSUS; Especialista em Direito Penal e Processo Penal; Especialista em Educação Empreendedora pela PUC/RJ; Especialista em Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação na Educação em Saúde Coletiva pela UFRS; Especialista em Inspeção Escolar e Atendimento Educacional Especializado-AEE. Especialização em em Gestão Financeira e Processos – UNIGRANRIO. Professora do Curso de Direito e Reitora do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* renata.dias@afya.com.br. ID do lattes: 3310940351677108.

### **VÂNIA ERENI LIMA VIEIRA**

Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros. Orientadora de TCC do IFNMG. Coordenadora da CPA do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogada. Conselheira da 11<sup>a</sup> Subseção da OAB. *Email:* vaniaadvogada109372@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9578584709546551> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>.

## **SOBRE OS DEMAIS AUTORES**

### **AIZA THAINÁ QUEIROZ ALMEIDA**

Acadêmica do Curso de Direito da Afya Montes Claros. *E-mail*: aizaqueiroz89@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3127-5628> ID Lattes : 8356515416430379.

### **AMANDA LEITE ALMEIDA**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *Email*: al7653519@gmail.com.ID do lattes: 5253044397924100.

### **ANA CLARA SANTOS VICTOR**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afa Montes Claros. *E-mail*: anaclaraia@hotmail.com . ID do lattes: <https://lattes.cnpq.br/4306370390150876>..

### **ANNA LARISSA BARBOSA SOUZA**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail*: annalarissabs@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2905338791751246>.

### **ANNY CAROLINE APARECIDA DE AQUINO**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail*: anny.aquino@aluno.unifpmoc.edu.br

### **CARLA ANDRESSA LEITE AGUIAR**

Graduanda em Direito pela Afya Montes Claros. *E-mail*: andressacarla2074@gmail.com. ID Lattes: 2393099515413710.

### **CHRISTIAN NATÁLIA FERREIRA DA SILVA**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail*: ferreirabitencorte@gmail.com. ID Lattes: 3034091225840845.

**CHRISTIAN LUAN MAIA BATISTA**

Graduando em Direito pelo Centro Universitário Montes Claros.  
*E-mail:* christiann.maia@gmail.com. ID Lattes: 3813960584973541.

**CHRISTINA GOMES DE OLIVEIRA**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* christinagomes2003@gmail.com. ID Lattes: 2651829333884680.

**DANIEL FERREIRA SANTOS**

Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Graduado e pós-graduado em Docência do Ensino Superior pelo Centro Universitário FIPMoc- UNIFIPMOC e em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER.. Pró-Reitor e Professor do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogado. Mediador de conflitos certificado pelo Conselho Nacional de Justiça. *E-mail:* daniel.santos@afya.com.br.

**DANILO DE MATOS MARTINS**

Mestre em Direito pela UIT. Pós-graduado em Direito Tributário pela Anhanguera/UNIDERP. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros.. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros. Orientador de Prática Jurídica do NPJ do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogado da Matos Martins & Ribeiro Sociedade de Advogados. *E-mail:* dematosmartins@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3391292171753643>.

**DANIELLA SAMY MARQUES PESSOA**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afa Montes Claros. *Email:* miadaniellasamymarquespessoa@hotmail.com ID do Lattes: 0602902833404586.

### **FERNANDA FAGUNDES VELOSO LANA**

Doutoranda em Direito pela UFMG. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC MINAS, Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de Montes Claros - UNIMONTES, área de concentração - Direito Público, linha de Pesquisa - Direito Tributário, Especialista em Direito Econômico e Empresarial pela Universidade de Montes Claros - UNIMONTES, Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina, Advogada, e professora dos Cursos de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTE, do Centro Universitário Afya Montes Claros e das Faculdades Integradas no Norte de Minas - FUNORTE. Advogada. *E-mail:* fernanda.lana@unimontes.br. ID do lattes: 9281232467167385.

### **FREDERICO GOMES ROCHA**

Graduando em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* fredericogomes23@outlook.com - <https://lattes.cnpq.br/4811038574112863>.

### **GABRIELLE GARES LACERDA LEITE**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* al7653519@gmail.com. ID Lattes: 4813998370736930.

### **GIOVANNA GABRIELE ABREU DURÃES**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* ggabriellead@gmail.com ID do lattes: <http://lattes.cnpq.br/2919076338980553>.

### **IGDA GENOVEVA SILVA E CARVALHO**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya de Montes Claros. *Email:* igda.silva@yahoo.com.br ID lattes <http://lattes.cnpq.br/3029790085885277>.

### **IGOR RAFAEL DE MATOS TEIXEIRA GUEDES**

Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Docente no curso de Direito no Centro Universitário AFYA Montes Claros. Pós Graduado em Direito Médico pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Pós-Graduado em Direito Empresarial e Econômico pela Universidade Estadual de Montes Claros. Coordenador do Curso de Direito da AFYA Centro Universitário Montes Claros/MG. *Email:* igor.guedes@afya.com.br. ID do lattes: 4400198399924435.

### **ISABELLA INGRID MENDES SOARES**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* isamendessoares@gmail.com. Lattes: 1031079552713260.

### **IZABELA ALVES DRUMOND FERNANDES**

Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Mestra em Direito: Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pós graduada em Direito Processual: grandes transformações pela UNISUL. Pós graduada em Direito Ambiental pela Fundação Santo Agostinho de Montes Claros. Pós-graduação em Direito Digital. Pós graduada em Direito Tributário. Graduada em Pedagogia e em Direito. Professora dos Curso de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros.. Avaliadora do INEP/MEC. Advogada. *E-mail:* izabela.fernandes@afya.com.br. ID do lattes: 7099211146859176.

### **IZABELLA SANTOS ALVES**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* zaasantos779@gmail.com.

### **JAMILI GABRIELE CONCEIÇÃO PEREIRA**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya de Montes Claros. *E-mail:* jamiligabriele1@gmail.com ID lattes <https://lattes.cnpq.br/4308655589636781>

**JEOVANIA ALMEIDA**

Acadêmica do Curso de Direito da Afya Montes Claros. *E-mail:* jeovaniaalmeida@hotmail.com. ID do Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3893082115944830>. ORCID iD: 0009-0001-8759-4512

**JOYCE VILANE RIBEIRO BATISTA SANTOS**

Acadêmica do Curso de Direito da Afya Montes Claros. *Email:* joycevilane@hotmail.com. ID do Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6684184553449825>.

**JÚLIA SOARES BORGES**

Graduanda em Direito pela Afya Montes Claros. *E-mail:* soares.jborges@gmail.com - <https://lattes.cnpq.br/9170429945653699>.

**KAROL ESTEFFANE FERNANDES FERREIRA**

Acadêmica do Curso do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* karolesteffane77@gmail.com. ID do lattes: 464626482154877.

**KEVIN DANIEL RODRIGUES GOMES**

Graduando em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* kevinndaniel.gomes@gmail.com ID do lattes: <http://lattes.cnpq.br/9558183839545678>.

**LARA MAIA SILVA GABRICH**

Doutoranda em Direito (UFMG/UNIMONTES). Mestra em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Professora de Direito na Universidade Estadual de Montes Claros/MG (UNIMONTES). Professora de Direito da Afya Centro Universitário Montes Claros. Pesquisadora do Projeto Educação ambiental, acesso à justiça no Estado democrático de Direito do Curso de Direito da Unimontes. Advogada. *E-mail:* laragabrich@gmail.com. OrcID: <http://orcid.org/0000-0002-0546-9268>.

### **LEANDRO LUCIANO SILVA RAVNJAK**

Doutor em Educação pela FAE/UFMG. Mestre em Ciências Agrárias pela UFMG. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, Especialista em Direito Público, Especialista em Gestão Integrada: Meio Ambiente, Saúde e Segurança do Trabalho. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Sete Lagoas em 2003. Professor dos Cursos de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros e Unimontes. Professor no Programa de Pós-graduação-Mestrado Acadêmico (PPGE). *E-mail*: ID do lattes: 8075678350683602.

### **LENI MARIA PEREIRA SILVA**

Doutora em Ciências Sociais UERJ- Graduanda em Direito UNIFIPMOC. Professora Curso de Serviço Social Unimontes. *E-mail*: Leni\_2575@yahoo.com lattes <http://lattes.cnpq.br/032222031369341>. ORCID: 0000-0020798-3092.

### **LORRAINE GONÇALVES SARAIVA**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya de Montes Claros. Email: lorrainegsaraiva10@gmail.com. ID do lattes: <http://lattes.cnpq.br/7697730213734131>.

### **MARGELLY PRISCILA PEREIRA**

Mestre em Biotecnologia pela Universidade Estadual de Montes Claros. Graduanda em Direito UNIFIPMOC. <http://lattes.cnpq.br/0555419240024335> ORCID: 0009-0003-4654-9349.

### **MARIA DO ROSÁRIO CAETANO**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya de Montes Claros. *Email*: Mariadorosarioc84@gmail.com ID lattes <http://lattes.cnpq.br/2015393866100189>.

**MARIA ISABELLA CESÁRIO DE OLIVEIRA**

Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* mariaisabellacesario@hotmail.com. ID Lattes: 4802701021479889.

**MARIA LUIZA DA SILVEIRA MIRANDA**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* marialuizasmiranda@outlook.com - <http://lattes.cnpq.br/5793526536677762>.

**MATEUS FELIPE ANTUNES VIEIRA**

Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* mateusantunesvieira@gmail.com. ID do lattes: 6075148136003703.

**MYKAELLA DO VALLE SOUZA LEÃO**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* mykaellavsleao@gmail.com. ID Lattes: 5786047683006255.

**NATHÁLIA RAMOS BOTELHO**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* natybotelho12345678@gmail.com. ID do lattes: 8079581926007398.

**RYAN MOYSES MENDES E GONÇALVES**

Graduando em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* ryanmoyses2@gmail.com. ID do lattes: 4612912181677377.

**SAMIRA EMANUELLE XAVIER FREITAS**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* samiraemanuellefreitas@gmail.com. ID Lattes: 0399674200040831.

### **TALISSA NAIRA CASTANHA ALVES**

Mestra em Desenvolvimento Social pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS, na Universidade Estadual de Montes Claros- Unimontes. Especialista em EMDR e Trauma, pelo Grupo TraumaClinic e INTCC. Docente do Ensino Superior e membro do NDE no curso de graduação em Psicologia do Centro Universitário Afya Montes Claros.. Fundadora do Integrar TC- Instituto de tratamento do Psicotrauma com EMDR e Saúde Integrativa. Experiência profissional Clínica e . Docência no ensino superior e pesquisa. Pesquisadora das categorias: Subjetividade do trabalhador, PsicoTrauma e Processos Clínicos .Experiência Clínica e institucional na área de Terapia EMDR, BRAINSPOTING, Saúde Integrativa, Avaliação Psicológica, Psicoterapia Sistêmica Estratégica Breve. *E-mail:* talissa.alves@unifipmoc.edu.br.

### **VICTÓRIA ANGEL OLIVEIRA CARDOSO**

Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *Email:* vi.angeloc@gmail.com. ID do lattes: 7180371278564872.

### **VICTOR SANTOS AMARAL**

Acadêmico do Curso de Direito da Afya Montes Claros. *E-mail:* armavictordir@gmail.com. ID do lattes: 3985724368894265.

## APRESENTAÇÃO

A presente obra tem como objetivo geral divulgar os resultados das pesquisas e reflexões desenvolvidas por acadêmicos e professores do Centro Universitário Afya Montes Claros acerca do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), relacionando-os às práticas pedagógicas, ao itinerário formativo e à atuação profissional no campo jurídico. Ao articular teoria, legislação, jurisprudência e análise crítica, o livro busca contribuir para o aperfeiçoamento dos saberes, competências e estratégias educacionais no ensino superior, fortalecendo a cultura avaliativa, a autonomia intelectual e a formação ética dos acadêmicos.

Este primeiro volume **ENADE e o Itinerário da Aprendizagem: Saberes e Formação Profissional, Volume 1: Direitos fundamentais, políticas públicas e transformações sociais no Brasil**, reúne 9 capítulos e 45 autores, entre professores e acadêmicos do Curso de Direito, além de uma docente da Psicologia do Centro Universitário Afya Montes Claros.

Os temas contemplados se distribuem em dois eixos centrais. O Primeiro eixo trata de conteúdos de Formação Geral (temas transversais): assuntos que dialogam com cidadania, direitos humanos, políticas públicas, cultura, desenvolvimento social e responsabilidade ambiental, saberes indispensáveis a qualquer profissional do Direito e alinhados às competências avaliadas pelo ENADE na dimensão humanística e crítica.

O segundo eixo aborda temas de Formação Específica (conteúdos jurídicos): matérias vinculadas aos ramos tradicionais e contemporâneos do Direito, tais como Direito Ambiental, Constitucional, Tributário, Administrativo, Políticas Públicas e Regulação Econômica, áreas diretamente cobradas no componente específico da prova do ENADE.

A partir das questões oficiais do exame, a obra demonstra como conteúdos normativos e doutrinários se materializam em problemas

reais, exigindo não apenas memorização, mas capacidade analítica, interpretação normativa e aplicação prática.

A escolha temática não é aleatória: ela reflete demandas atuais da sociedade, do sistema de justiça e da formação jurídica contemporânea. Ao estudar questões relativas a direitos fundamentais, políticas públicas, proteção ambiental, responsabilidade civil, diversidade, governança e regulação, o leitor desenvolve competências essenciais para: compreender a Constituição como eixo normativo e decisório; interpretar casos concretos, jurisprudência e legislação aplicada; identificar problemas sociais sob perspectiva jurídica; articular fundamentos teóricos com soluções práticas; fortalecer a argumentação técnico-jurídica.

Essas habilidades são centrais para o desempenho no ENADE, que avalia não apenas conteúdo, mas capacidade crítica, e igualmente fundamentais na 1ª e 2ª fases do Exame da OAB, cujo foco recai sobre interpretação de casos, domínio dogmático e argumentação fundamentada. Assim, o livro vai além de sua função acadêmica e se converte em instrumento de preparação para a vida profissional, contribuindo para a formação de juristas aptos a atuar com responsabilidade social, ética e rigor técnico.

Agradecemos aos membros do Comitê ENADE do Centro Universitário Afya Montes Claros, cuja atuação foi essencial para a realização desta obra; aos autores dos capítulos, que converteram pesquisa e experiência em conhecimento compartilhado; aos professores dos cursos de Direito e Psicologia, pelo incentivo constante à produção científica; e aos acadêmicos do Curso de Direito, protagonistas deste projeto, pela dedicação em transformar estudo e reflexão em prática acadêmica qualificada. Sem o empenho conjunto de todos, este livro não se concretizaria.

Registramos, ainda, nosso reconhecimento à Reitora, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Renata Flávia Nobre Canela Dias e aos Pró-reitores do Centro Universitário Afya Montes Claros, pelo apoio institucional incondicional para a concretização desta produção acadêmica.

Estendemos, igualmente, nosso reconhecimento ao Núcleo de Experiência Discente (NED), coordenado pela Prof.<sup>a</sup> Lucilene Porto de Souza Ferreira, pela atuação estratégica no acompanhamento pedagógico, no estímulo ao desempenho acadêmico e na promoção de uma cultura de responsabilidade estudantil; e ao Núcleo de Apoio Pedagógico (NAPED), representado pela Prof.<sup>a</sup> Elisa Maia Velloso Caldeira, pelo suporte pedagógico, pelas ações formativas continuadas e pelo incentivo à qualificação docente, elementos indispensáveis ao êxito desta obra coletiva.

Deixamos um agradecimento especial à Comissão Nacional do ENADE, liderada pela professora Wannessa Renaut Martins, cujo trabalho evidencia compromisso técnico, diálogo permanente e dedicação à melhoria contínua do processo de ensino e aprendizagem, refletindo-se diretamente na qualidade do ensino e na elevação dos indicadores do ENADE nas unidades da Afya.

Convidamos o leitor a explorar esta obra com curiosidade e senso crítico. Mais que respostas, ela oferece reflexões que ampliam perspectivas e conectam temas atuais do Direito às questões do ENADE. Que esta leitura fortaleça trajetórias e inspire o compromisso com o conhecimento, a justiça e a transformação social.

**Dr.<sup>a</sup> CYNARA SILDE MESQUITA VELOSO**  
**Focal ENADE do Centro Universitário Afya Montes**  
**Claros**

## PREFÁCIO

### A obra **Livro ENADE e o Itinerário da Aprendizagem: Saberes e Formação Profissional – Volume i: DIREITOS FUNDAMENTAIS, POLÍTICAS PÚBLICAS E TRANSFORMAÇÕES SOCIAIS NO BRASIL**

Nasce do compromisso com a formação jurídica crítica e reflexiva, alinhada às exigências do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) e aos desafios contemporâneos do Direito brasileiro. Em um cenário marcado por transformações sociais, ambientais e tecnológicas, a educação jurídica não pode se limitar à transmissão de conteúdos normativos; ela deve promover a compreensão dos princípios constitucionais, a análise interdisciplinar e a capacidade de propor soluções inovadoras para problemas complexos.

Este volume reúne estudos que dialogam com temas centrais da atualidade, como a efetividade da responsabilidade civil ambiental, a função social da propriedade, os direitos da população trans e a concretização do direito à saúde. Cada capítulo foi elaborado com rigor metodológico, buscando integrar teoria e prática, jurisprudência e doutrina, além de relacionar os conteúdos às competências avaliadas pelo ENADE. Essa abordagem permite que o leitor desenvolva não apenas conhecimento técnico, mas também senso crítico e sensibilidade para os impactos sociais das decisões jurídicas.

Mais do que um material de apoio, o **Livro ENADE – Volume 1** é um convite à reflexão sobre o papel do jurista na construção de uma sociedade justa, inclusiva e sustentável. Ao explorar questões como a preservação ambiental, a regularização fundiária, a dignidade da pessoa humana e a intervenção estatal em políticas públicas, reafirmamos que o Direito é instrumento de transformação social e que sua efetividade depende do engajamento ético e da atuação responsável de cada profissional.

Que esta leitura inspire trajetórias acadêmicas e profissionais comprometidas com a justiça, a equidade e a defesa intransigente dos direitos fundamentais. Que cada página contribua para formar juristas

capazes de enfrentar os dilemas do presente e projetar soluções para o futuro, sempre orientados pelos valores consagrados na Constituição da República Federativa do Brasil. Boa leitura!

**Dra. Renata Flávia Nobre Canela Dias**  
**Reitora do Centro Universitário Afya Montes Claros**

## SUMÁRIO

### **1. A efetividade da responsabilidade civil ambiental no Brasil: Obstáculos e perspectivas à luz do princípio da preservação..... 27**

*Ana Clara Santos Victor; Daniella Samy Marques Pessoa, Frederico Gomes Rocha, Júlia Soares Borges, Maria Luiza Silveira Miranda, Vania Ereni Lima Vieira, Izabela Alves Drumond.*

### **2. Áreas de preservação permanente e o programa de regularização ambiental: Obrigações do proprietário rural e instrumentos de recomposição ambiental no código florestal..... 49**

*Lara Maia Silva Gabrich, Vânia Ereni Lima Vieira, Anna Larissa Barbosa Souza, Anny Caroline Aparecida de Aquino, Carla Andressa Leite Aguiar, Isabella Ingrid Mendes Soares, Igor Rafael de Matos Teixeira Guedes.*

### **3. Conflitos fundiários e regularização da posse: Uma análise constitucional da função social da propriedade e do direito à moradia..... 75**

*Giovanna Gabriele Abreu Durães, Kevin Daniel Rodrigues Gomes, Ryan Moyses Mendes e Gonçalves, Izabela Alves Drumond Fernandes, Vânia Ereni Lima Vieira, Cynara Silde Mesquita Veloso, Igor Rafael de Matos Teixeira Guedes.*

### **4. Direitos humanos e a proteção da população trans no Brasil: Desafios jurídicos e sociais frente à violência estrutural..... 93**

*Christian Natália Ferreira da Silva, Christian Luan Maia Batista, Christina Gomes de Oliveira, Mykaella do Valle Souza Leão, Samira Emanuelle Xavier Freitas, Cynara Silde Mesquita Veloso, Vânia Ereni Lima Vieira.*

### **5. Direito a saúde e políticas públicas: Entre omissão estatal e intervenção jurídica ..... 113**

*Aiza Thainá; Queiroz, Jeovania Almeida, Joyce Vilane Ribeiro Batista Santos, Leni Maria Pereira Silva, Maregly Priscila Pereira, Vânia Ereni Lima Vieira Vieira, Izabela Alves Drumond Fernandes.*

**6. Direitos humanos e trabalho escravo contemporâneo: Reflexões sobre a exploração doméstica em Pernambuco ..... 143**

*Amanda Leite Almeida, Gabrielle Gares Lacerda Leite, Izabella Santos Alves, Nathália Ramos Botelho, Victória Angel Oliveira Cardoso, VANIA, Ereni Lima Vieira, Izabela Alves Drumond Fernandes, Leandro Luciano Silva Ravnjak.*

**7 Direito tributário e regulação econômica: A extrafiscalidade como ferramenta de políticas públicas..... 161**

*Maria Isabella Cesário de Oliveira, Mateus Felipe Antunes Vieira, Karol Esteffane Fernandes, Victor Santos Ferreira Amaral, Vânia Ereni Lima Vieira Vieira, Fernanda Fagundes Veloso Lana, Renata Flávia Nobre Canela Dias.*

**8 Entre notas e práticas: O que realmente define o sucesso no ENADE? ..... 177**

*Talissa Naira Castanha Alves.*

**9 Grafite e espaço urbano: Entre a liberdade de expressão e a regulação do patrimônio cultural ..... 193**

*Igda Genoveva Silva e Carvalho, Jamili Gabriele Conceição Pereira, Lorraine Gonçalves Saraiva, Maria do Rosário Caetano, Vânia Ereni Lima Vieira, Danilo de Matos Martins, Daniel Ferreira dos Santos.*

---

# **1 A EFETIVIDADE DA RESPONSABILIDADE CIVIL AMBIENTAL NO BRASIL: OBSTÁCULOS E PERSPECTIVAS À LUZ DO PRINCÍPIO DA PRESERVAÇÃO**

*Ana Clara Santos Victor*<sup>1</sup>;

*Daniella Samy Marques Pessoa*<sup>2</sup>

*Frederico Gomes Rocha*<sup>3</sup>;

*Júlia Soares Borges*<sup>4</sup>

*Maria Luiza Silveira Miranda*<sup>5</sup>

*Vania Ereni Lima Vieira*<sup>6</sup>

*Isabela Alves Drumond*<sup>7</sup>

---

1 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afa Montes Claros. *E-mail:* anaclaraia@hotmail.com . ID do lattes: <https://lattes.cnpq.br/4306370390150876>.

2 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afa Montes Claros. *Email:* miadaniellasamymarquespessoa@hotmail.com <https://lattes.cnpq.br/0602902833404586>

3 Graduando em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* fredericogomes23@outlook.com - <https://lattes.cnpq.br/4811038574112863>.

4 Graduada em Direito pela Afya Montes Claros. *E-mail:* soares.jborges@gmail.com - <https://lattes.cnpq.br/9170429945653699>

5 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* marialuizasmiranda@outlook.com - <http://lattes.cnpq.br/5793526536677762>

6 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e da Afya Unifipmoc. Orientadora de TCC do IFNMG. Coordenadora da CPA do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogada. Conselheira da 11ª subseção da OAB/MG. *E-mail* vaniaadvogada109372@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9578584709546551> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>.

7 Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Mestra em Direito: Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pós graduada em Direito Processual: grandes transformações pela UNISUL. Pós graduada em Direito Ambiental pela Fundação Santo Agostinho de Montes Claros. Pós-graduação em Direito Digital. Pós graduada em Direito Tributário. Graduada em Pedagogia e em Direito. Professora dos Curso de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros.. Avaliadora do INEP/MEC. Advogada. *E-mail:* izabela.fernandes@afya.com.br. ID do lattes:

## 1 INTRODUÇÃO

O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental assegurado pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB de 1988), especialmente em seu artigo 225, que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Neste contexto, a responsabilidade civil ambiental surge como instrumento essencial de prevenção e reparação de danos ecológicos, pautada na teoria do risco integral, que prescinde da comprovação de culpa. Dessa forma, surge o seguinte questionamento: a responsabilidade civil ambiental, mesmo com normas regulamentando-a, é efetiva no Brasil?

Apesar da robustez do arcabouço jurídico, a efetividade da responsabilização ambiental no Brasil enfrenta diversos entraves. Entre os principais desafios, destacam-se a morosidade do Judiciário, a dificuldade de mensuração dos danos ambientais e a baixa efetividade na execução das decisões judiciais. Tais fatores comprometem a concretização do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e dificultam a reparação dos prejuízos causados por pessoas físicas e jurídicas.

Com base nos princípios da preservação e do poluidor-pagador, observa-se a necessidade de fortalecer mecanismos que assegurem a aplicação efetiva da responsabilidade civil. Nessa perspectiva, os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) têm se destacado como instrumentos extrajudiciais eficazes na solução de conflitos ambientais. Ademais, a atuação do Ministério Público e de organizações da sociedade civil tem contribuído significativamente para a defesa dos direitos coletivos ambientais.

No campo jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) vêm consolidando entendimentos importantes, como a aplicação do princípio da precaução, a obrigação de reparação integral mesmo em casos de dano potencial

e a possibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica, independentemente da responsabilização da pessoa física.

O estudo adota uma abordagem qualitativa, de caráter descritivo e analítico, fundamentada em revisão bibliográfica e análise de decisões dos tribunais superiores. O objetivo geral é demonstrar a existência de leis e princípios que regem a preservação e a responsabilização ambiental, contrapondo-os aos obstáculos que dificultam a efetividade desses direitos. A pesquisa objetiva responder a questão 29 do ENADE Direito 2022, contextualizando o arcabouço jurídico e identificando os desafios da responsabilização.

Por fim, o trabalho pretende contribuir para o debate científico sobre os mecanismos de responsabilização ambiental, destacando caminhos para o aprimoramento das práticas preventivas e reparatórias, a fim de garantir maior efetividade na proteção do meio ambiente e na aplicação da justiça ambiental no Brasil.

## **2 QUESTÃO A SER ANALISADA**

### **2.1 ANÁLISE DA QUESTÃO 29 ENADE DIREITO 2025**

A questão 29 do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) de 2022 integra o componente específico do curso de Direito e aborda o tema da responsabilidade civil ambiental, com base em acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG). A questão avalia a compreensão do estudante sobre princípios fundamentais do Direito Ambiental Constitucional, especialmente os princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, além da vedação da aplicação do princípio da insignificância (bagatela) em casos de dano ambiental.

## QUESTÃO 29

Recurso de Apelação — Tribunal de Justiça de Minas Gerais

1 - A incolumidade do meio ambiente não pode ser comprometida por interesses individuais, assim como a responsabilidade civil objetiva, na seara ambiental, informada pelos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, não pode ser elidida pela aplicação do princípio da bagatela.

2. A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de, em matéria de direito ambiental, não permitir a prevalência de teses de defesa em que, por vias oblíquas, visa-se tutelar suposto direito adquirido à devastação, nem admitir a invocação da teoria do fato consumado como forma de livrar o ofensor do dever de promover a recuperação da área atingida pela intervenção do homem. Do contrário, estar-se-ia a chancelar que o direito fundamental, indisponível e intergeracional ao meio ambiente equilibrado, constitucionalmente consagrado no artigo 225 da Constituição Federal, pudesse ser subjugado a pretensões egoísticas.

3. A recusa ou aplicação parcial dos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum* arrisca projetar, moralmente, a nociva impressão de que o ilícito ambiental compensa. Diante disso, a resposta judicial, no caso de dano ambiental, há de ser enérgica, sob pena de a impunidade do ofensor servir de inspiração social. (Voto do Revisor)

Fonte: Disponível em: <https://www.TJMG.jus.br/jurisprudencia/>. Acesso em: 22 jul. 2022 (adaptado).

Diante do acórdão mencionado, avalie as afirmações a seguir.

I. A consequência do princípio do poluidor-pagador é que o crime ambiental compensa, visto que o ato abusivo ambiental é realizado, para depois, pagar-se por ele, mas os benefícios advindos desse ato abusivo foram adquiridos pelo infrator.

II. De acordo com o Supremo Tribunal Federal, não há como aceitar teses que justifiquem a devastação na teoria do fato consumado, pois, se assim fosse, não haveria o dever de indenizar.

III. A Constituição Federal dispõe que o direito ao meio ambiente equilibrado constitui um direito fundamental e indisponível.

É correto o que se afirma em:

- A) I, apenas.
- B) III, apenas.
- C) I e II, apenas.
- D) II e III, apenas.
- E) I, II e III.

Em síntese, a questão do ENADE 2022 – Questão 29 aborda um dos temas centrais do Direito Ambiental Constitucional, exigindo do estudante a capacidade de interpretar decisões judiciais, aplicar princípios constitucionais e compreender a natureza da responsabilidade civil ambiental.

## **2.2 OBJETIVO, CONTEÚDO E COMPETÊNCIAS DA QUESTÃO: ARCABOUÇO JURÍDICO DE PROTEÇÃO AO MEIO AMBIENTE E DA RESPONSABILIZAÇÃO AMBIENTAL**

A Questão 29 do ENADE 2022 tem como principal objetivo avaliar a capacidade do estudante de Direito em compreender, interpretar e aplicar os princípios constitucionais e legais que regem a responsabilidade civil ambiental no Brasil, à luz do artigo 225 da CRFB. O exame busca identificar se o discente reconhece a centralidade do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, difuso, indisponível e intergeracional, cuja tutela se impõe ao Poder Público e à coletividade, em conformidade com os princípios do poluidor-pagador, da reparação integral e da preservação.

O conteúdo avaliado está ancorado no regime jurídico-constitucional e infraconstitucional de proteção ao meio ambiente, notadamente a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), o artigo 225 da CRFB e a Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais). Esses dispositivos consagram a responsabilidade objetiva do poluidor pelos danos ambientais causados, com base na teoria do risco integral, que independe de culpa, e estabelecem a responsabilidade administrativa, civil e penal das pessoas físicas e jurídicas. Portanto, a responsabilidade ambiental no Brasil não se vincula à culpa como elemento determinante para o dever de reparar o dano provocado ao meio ambiente (Fiorillo, 2024).

Ao apresentar o acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG), o item também aborda a interpretação jurisprudencial consolidada pelo Supremo Tribunal Federal (STF) e pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que repudiam a aplicação dos princípios da bagatela e da teoria do fato consumado em matéria ambiental. Essas Cortes têm reafirmado que o direito ao meio ambiente equilibrado não pode ser relativizado por interesses econômicos ou individuais, pois se trata de um bem jurídico coletivo e essencial à vida. Dessa forma, a atuação jurisdicional deve ser enérgica e reparatória, evitando que se propague a ideia de que “o ilícito ambiental compensa”, como destaca o voto do revisor no acórdão utilizado pelo ENADE.

Em termos de competências, frente à análise das questões feitas por estes autores, exige-se do discente: compreensão normativa, demonstrando domínio do texto constitucional e das leis infraconstitucionais que regulam a matéria ambiental; interpretação jurisprudencial, com capacidade de identificar a posição dos tribunais superiores acerca dos princípios da precaução, da reparação integral e do poluidor-pagador; análise principiológica, reconhecendo a importância do princípio da preservação e sua função preventiva no Direito Ambiental, que visa evitar o dano antes que ele ocorra e raciocínio crítico e ético, compreendendo que a tutela ambiental ultrapassa o campo técnico-jurídico, projetando-se como instrumento de justiça social e de responsabilidade intergeracional.

Além disso, a questão busca avaliar se o estudante é capaz de perceber que a responsabilidade civil ambiental possui função não apenas reparatória, mas também pedagógica, coibindo práticas lesivas e incentivando condutas sustentáveis. Essa visão está alinhada com a função moderna do Direito Ambiental, que privilegia a prevenção e a precaução em detrimento da mera compensação financeira.

O objetivo educacional da prova é verificar a capacidade do futuro operador do Direito de articular teoria e prática jurídica, compreendendo que a efetividade da proteção ambiental depende tanto da aplicação rigorosa da lei quanto da internalização de uma cultura de responsabilidade ecológica.

Nesse sentido, a Questão 29 do ENADE 2022 cumpre uma função pedagógica essencial ao avaliar a formação crítica e técnica do discente em relação ao regime jurídico da responsabilidade civil ambiental. O item o desafia a reconhecer que, apesar do extenso aparato normativo voltado à proteção ambiental, que inclui a CRFB/1988, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente e a Lei dos Crimes Ambientais, a efetividade da responsabilização ambiental ainda enfrenta obstáculos estruturais, como a morosidade judicial e as dificuldades de execução.

Assim, o conteúdo e as competências avaliadas pela Questão estão diretamente ligados ao conjunto jurídico e principiológico de proteção ao meio ambiente, reafirmando a importância da preservação, da reparação integral e da precaução como pilares fundamentais para a concretização da justiça ambiental e da sustentabilidade intergeracional no ordenamento jurídico brasileiro.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA QUESTÃO ENADE**

#### **3.1 ANÁLISE TEÓRICA**

A fundamentação teórica que sustenta a Questão 29 do ENADE encontra respaldo na doutrina do Direito Ambiental e Constitucional, especialmente na teoria da responsabilidade civil objetiva ambiental e nos princípios da preservação, do poluidor-pagador e da reparação

integral, bem como possui amparo nas normas legais, em especial no artigo 225 da CRFB e na Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente), que consolidam a proteção do meio ambiente como direito fundamental e dever de todos (Brasil, 1988; Brasil, 1981).

Nesse sentido, adotou-se o regime de responsabilidade objetiva quanto aos danos ambientais, conforme lembra Fiorillo (2024, p. 55):

cabe lembrar que, anteriormente à Constituição Federal de 1988 e no plano infraconstitucional, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei n. 6.938/81) já previa a responsabilidade objetiva do poluidor no seu art. 14, § 1º. Com a promulgação da Lei Maior tal norma infraconstitucional foi recepcionada, tendo como fundamento de validade o art. 225, § 3º, porquanto este não estabeleceu qualquer critério ou elemento vinculado à culpa como determinante para o dever de reparar o dano causado ao meio ambiente. Consagrou-se, portanto, a responsabilidade objetiva em relação aos danos ambientais.

Ademais, a CRFB de 1988 previu responsabilização penal e administrativa às pessoas jurídicas, no seu art. 225, §3º: “As condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados” (Brasil, 1988).

Diante disso, a Lei 9.605/98, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e que dá outras providências, também objetivou, em seu art. 3º, a responsabilização de pessoas jurídicas:

Art. 3º As pessoas jurídicas serão responsabilizadas administrativa, civil e penalmente conforme o disposto nesta Lei, nos casos em que a infração seja cometida por decisão de seu representante legal ou

contratual, ou de seu órgão colegiado, no interesse ou benefício da sua entidade.

Parágrafo único. A responsabilidade das pessoas jurídicas não exclui a das pessoas físicas, autoras, co-autoras ou partícipes do mesmo fato (Brasil, 1988).

Desse modo, a efetividade da responsabilidade civil ambiental no Brasil ainda depende da consolidação de mecanismos preventivos e da atuação integrada entre Poder Público, Judiciário e sociedade civil, de modo a transformar o vasto aparato normativo em resultados concretos de preservação e reparação ambiental.

### **3.2 TEMA DA QUESTÃO**

O tema central da referida questão ENADE é a efetividade da responsabilidade civil ambiental no Brasil, analisando seus obstáculos e perspectivas à luz do princípio da preservação e da reparação integral do dano ecológico.

Nesse parâmetro, observa-se os institutos principiológicos na sistemática da responsabilidade ambiental:

como decorrência da substituição do critério da certeza pelo critério da probabilidade, consagrado com o advento do princípio da precaução, pode-se dizer que, nas ações ambientais, para o autor da demanda basta a demonstração de elementos concretos e com base científica, que levem à conclusão quanto à probabilidade da caracterização da degradação, cabendo, então, ao réu a comprovação de que a sua conduta ou atividade, com absoluta segurança, não provoca ou não provocará a alegada ou temida lesão ao meio ambiente. Assim, o princípio da precaução tem também essa outra relevantíssima consequência na esfera judicial: acarretar a inversão do ônus da prova, impondo ao degradador o encargo

de provar, sem sombra de dúvida, que a sua atividade questionada não é efetiva ou potencialmente degradadora da qualidade ambiental. Do contrário, a conclusão será no sentido de considerar caracterizada a degradação ambiental (Mirra, 2004, p. 268).

Observa-se que a responsabilidade não se esgota na punição, mas se projeta na mudança de comportamento. O Supremo Tribunal Federal, em acórdão proferido frente ao Recurso Especial (REsp) nº 1.750.660 – SC, discorre acerca da função reparatória da responsabilidade civil ambiental.

[...] Se o meio ambiente lesado for *imediate e completamente* restaurado ao seu estado original (*reductio ad pristinumstatum*), não há falar, como regra, em indenização. Contudo, a possibilidade técnica e futura de restabelecimento *in natura* (= juízo prospectivo) nem sempre se mostra suficiente para, no terreno da responsabilidade civil, reverter ou recompor por inteiro as várias dimensões da degradação ambiental causada, mormente quanto ao chamado *dano ecológico puro*, caracterizado por afligir a Natureza em si mesma, como bem inapropriado ou inapropriável, na segura lição de Branca Martins da Cruz (*De la Réparation du Dommage Écologique Pur. Étude à Lumière du Droit Portugais*, ANRT, Lille, 207, p. 64). Por isso, a simples restauração futura – mais ainda se a perder de vista – do recurso ou elemento natural prejudicado não exaure os deveres associados aos princípios do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*” (Brasil, Superior Tribunal de Justiça).

O escopo da reparação integral, marcada pela prioridade da restauração ecológica, pela compensação e pela indenização, torna a tarefa judicial extremamente complexa, pois a mensuração do dano não é meramente contábil, mas ecológica.

A dificuldade em transpor o dever legal para a prática efetiva reside, conforme pensamento de Motta e Pêgo (2013), na prioridade da restauração ecológica, um imperativo legal que não pode ser facilmente substituído. Isso significa que o juízo ambiental deve ser menos “cartorial” e mais técnico, exigindo perícias complexas e um acompanhamento processual longo para garantir que as medidas de recuperação sejam implementadas, esbarrando na morosidade judicial previamente mencionada.

A despeito dos entraves processuais, a jurisprudência brasileira tem consolidado entendimentos que fortalecem o caráter objetivo e a rigidez da obrigação de reparar. O Superior Tribunal de Justiça (STJ), na Súmula 623, firmou o entendimento de que a responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva, o que significa que para que o dever de reparação surja, basta a comprovação do dano e donexo causal, não sendo necessária a discussão sobre culpa ou dolo do agente.

Este entendimento é um fato novo crucial, pois impede que o poluidor se exima da obrigação ao vender o imóvel degradado (caráter *propter rem*) e assegura que o ônus da reparação integral não seja atenuado por alegações de crise financeira, reforçando o Princípio do Poluidor-Pagador.

Portanto, embora o arcabouço normativo confira ao instituto uma função pedagógica e dissuasória, a sua concretização plena esbarra na complexidade intrínseca do dano ecológico, que exige a prioridade da restauração. A superação dos desafios, como a morosidade e a necessidade de perícia técnica aprofundada, passa pelo dever de recuperar como eixo central do Direito Ambiental, garantindo, assim, a efetividade do Princípio do Poluidor-Pagador e a proteção do bem ambiental aos presentes e futuras gerações.

## **4. RESOLUÇÃO DA QUESTÃO ENADE**

### **4.1 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS**

A questão 29 do ENADE 2022 aborda a responsabilidade civil ambiental no Brasil, exigindo do estudante a interpretação de acórdão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais (TJMG) e a aplicação dos princípios constitucionais e infraconstitucionais que regem a proteção do meio ambiente. A análise das afirmações permite compreender a centralidade do artigo 225 da CRFB de 1988, o papel dos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral e a vedação da aplicação do princípio da bagatela em matérias ambientais.

A alternativa apresenta uma interpretação equivocada do princípio do poluidor-pagador, ao sugerir que o ato abusivo compensa financeiramente, permitindo ao infrator usufruir de benefícios derivados da degradação ambiental. Tal compreensão contraria o objetivo pedagógico e dissuasório do instituto, que busca responsabilizar integralmente o agente causador do dano, independentemente de culpa, e desestimular condutas lesivas ao meio ambiente. A exemplo, retoma-se a Súmula 623 do STJ, que enfatiza que o poluidor deve arcar com todos os custos da reparação, de forma objetiva, e não se beneficiará economicamente de sua conduta lesiva, reforçando a função preventiva e educativa da responsabilidade civil ambiental.

Por outro lado, as afirmações II e III estão corretas, pois refletem, respectivamente, a rejeição da teoria do fato consumado como justificativa para a devastação ambiental e o reconhecimento do direito ao meio ambiente equilibrado como direito fundamental, indisponível e intergeracional, conforme disposto no artigo 225 da CRFB. Dessa forma, a alternativa correta é D – II e III.

A Súmula 613 do Supremo Tribunal Federal consolidou a interpretação de que a responsabilização ambiental não admite relativizações baseadas em interesses individuais ou econômicos. O STF tem reiterado que a teoria do fato consumado não exime o poluidor

do dever de reparar integralmente o dano, destacando que a proteção ambiental possui caráter coletivo, indisponível e intergeracional. Essa postura jurisprudencial assegura que a responsabilidade civil ambiental seja efetivamente cumprida, reforçando os princípios da precaução, da prevenção e da reparação integral.

Outrossim, a análise da questão evidencia que a responsabilidade civil ambiental possui uma função pedagógica que vai além da mera compensação financeira. Ao obrigar o agente causador do dano a recompor o meio ambiente, a legislação busca estimular condutas preventivas e sustentáveis. A aplicação rigorosa dos princípios do poluidor-pagador e da reparação integral cria incentivos claros para que empresas e indivíduos internalizem os riscos ambientais em suas atividades, promovendo uma cultura de respeito ao meio ambiente.

Outro ponto a ser discutido é a relação entre teoria e prática no Direito Ambiental. Embora a legislação brasileira seja robusta, incluindo o artigo 225 da CRFB, a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e a Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), a aplicação efetiva desses dispositivos depende da capacidade técnica do Judiciário e da atuação integrada de órgãos públicos, Ministério Público e sociedade civil. A questão do ENADE, portanto, também avalia a compreensão do discente sobre como a teoria normativa se traduz em práticas concretas de proteção ambiental.

A análise das alternativas reforça, ainda, a importância do princípio da reparação integral, que impõe ao poluidor o dever de restaurar o meio ambiente ao estado anterior ao dano, sempre que possível. A jurisprudência tem consolidado que a simples compensação pecuniária não é suficiente quando o dano ecológico compromete funções essenciais do ecossistema ou afeta bens ambientais de difícil recomposição.

Nesse sentido, o acórdão proferido pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no Recurso Especial nº 1.145.083/MG, determinou que “somente é cabível a condenação em indenização pecuniária pelo dano ambiental provocado quando inviável a recuperação da área degradada” (BRASIL, 2012). A responsabilidade civil ambiental atua,

portanto, de forma pedagógica, preventiva e restauratória, indo além da lógica puramente econômica e reforçando a proteção do meio ambiente como bem jurídico coletivo.

Em síntese, o correto entendimento das afirmações II e III permite compreender que o Direito Ambiental no Brasil não admite relativizações do dever de reparar, que a proteção do meio ambiente é indisponível e intergeracional, e que a responsabilidade civil ambiental possui função pedagógica e preventiva. A alternativa D – II e III sintetiza esses conceitos, refletindo com precisão a interpretação normativa e jurisprudencial consolidada pelos tribunais superiores.

#### **4.2 DO RIGOR NORMATIVO AOS DESAFIOS DA EFETIVIDADE PRÁTICA**

Apesar de a responsabilidade civil ambiental no Brasil encontrar fundamento sólido no regime objetivo e no mandamento constitucional da reparação integral, observa-se uma significativa disparidade entre a teoria normativa e a eficácia prática dessa tutela. Essa ineficácia não é meramente circunstancial, mas reside em obstáculos estruturais que desafiam a concretização do Princípio da Preservação. Tais deficiências sistêmicas se manifestam transversalmente, afetando criticamente as esferas jurisdicional, probatória e de execução das decisões ambientais.

O desafio mais proeminente no campo da responsabilidade civil ambiental é a morosidade do Poder Judiciário. A dilação temporal prolongada na tramitação das Ações Cíveis Públicas (ACPs), especialmente em litígios de alta complexidade e repercussão ecológica, estabelece um profundo descompasso com a celeridade que a defesa do meio ambiente exige. Conforme aponta a doutrina, a lentidão no provimento jurisdicional pode conduzir à consumação do dano, fragilizando a função preventiva da tutela (Antunes, 2018).

A demora na prolação da decisão final e na expedição de medidas de urgência, facilita a irreversibilidade do prejuízo ambiental. Desse

modo, a eficácia da tutela preventiva é mitigada, e a restauração do status quo ante é frequentemente convertida em mera compensação financeira. Essa conversão, por sua natureza, falha em recompor integralmente o patrimônio ambiental, um bem de natureza indisponível e essencialmente insubstituível (Carvalho, 2024). Essa ineficiência temporal do sistema frustra, em última análise, o direito fundamental à duração razoável do processo e o imperativo constitucional de proteção imediata do meio ambiente.

Ainda, o dano ambiental, dada sua característica de bem difuso e transindividual, impõe significativas dificuldades técnicas tanto na comprovação do nexo causal quanto na valoração econômica do prejuízo. A mensuração da extensão da lesão exige perícia técnica altamente especializada para dimensionar a degradação, calcular os custos de remediação e estimar o dano ecológico residual.

Ocorre que a ausência de metodologias periciais padronizadas, somada à carência de quadros técnicos especializados de apoio ao Judiciário, frequentemente resulta na fixação de montantes indenizatórios aquém da magnitude real do dano. Essa subvalorização é crítica porque anula o caráter dissuasório da responsabilidade civil. O agente poluidor, ao perceber que o custo da sanção judicial é inferior ao investimento necessário para a prevenção, é incentivado a internalizar o ilícito como um risco operacional gerenciável (Casado, 2022).

Já a fase de execução do processo judicial frequentemente culmina no ciclo de inefetividade da tutela ambiental. A reparação integral do dano, mesmo após uma decisão judicial definitiva, demonstra ser de difícil concretização. Os agentes poluidores utilizam de forma sistemática uma variedade de expedientes recursais e manobras processuais com o objetivo de protelar o cumprimento das determinações de restauração (obrigações de fazer) ou de indenização, resultando naquilo que se pode denominar de “impunidade material” ou de fato.

A essa resistência do setor privado, adiciona-se a vulnerabilidade do aparato estatal de fiscalização. A notória escassez crônica de

recursos financeiros e humanos nas agências ambientais, nos âmbitos federal, estadual e municipal, obstrui a capacidade de realizar o acompanhamento contínuo e rigoroso das medidas de recuperação determinadas pelo Judiciário. A falha nesse monitoramento essencial compromete a efetiva restauração das áreas atingidas e frustra o objetivo final da sentença, que é a plena recomposição do meio ambiente (GOV.BR – IBAMA, 2025).

Dessa forma, ainda que a legislação brasileira assegure mecanismos robustos de responsabilização e reparação, a efetividade prática da tutela ambiental depende de ações coordenadas entre Poder Judiciário, órgãos de fiscalização e sociedade civil, garantindo que o princípio do poluidor-pagador e a reparação integral sejam plenamente observados. A superação desses obstáculos é essencial para transformar a teoria normativa em resultados concretos, protegendo o meio ambiente para as gerações atuais e futuras.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A efetividade da responsabilidade civil ambiental no Brasil permanece condicionada a uma série de desafios estruturais, jurídicos e institucionais. Embora o arcabouço normativo seja robusto, compreendendo o artigo 225 da CRFB, a Lei nº 6.938/1981 (Política Nacional do Meio Ambiente) e a Lei nº 9.605/1998 (Lei dos Crimes Ambientais), a realidade prática revela uma distância significativa entre a previsão legal e a aplicação efetiva do direito. Obstáculos como a morosidade judicial, a dificuldade de mensuração do dano ecológico, a escassez de recursos técnicos e humanos nos órgãos de fiscalização, bem como as estratégias protelatórias do setor privado, comprometem a concretização do princípio da preservação e a reparação integral dos danos ambientais.

A análise da Questão 29 do ENADE 2022 reforça essa perspectiva, ao exigir do discente a compreensão dos princípios constitucionais do poluidor-pagador e da reparação *in integrum*, bem como a rejeição

da teoria do fato consumado e da bagatela em matéria ambiental. A alternativa correta, D – II e III, evidencia que a proteção do meio ambiente é indisponível, intergeracional e de aplicação objetiva, e que a responsabilização do agente poluidor não admite relativizações em razão de interesses individuais ou econômicos. Esse posicionamento é corroborado pelo Supremo Tribunal Federal, que reconhece o caráter coletivo e indisponível do bem ambiental, e pelo Superior Tribunal de Justiça, que estabelece a possibilidade de responsabilização penal de pessoas jurídicas, independentemente da responsabilização concomitante das pessoas físicas que as representem.

Ademais, a responsabilidade civil ambiental não se esgota na mera compensação financeira. Ela possui função pedagógica e preventiva, estimulando condutas sustentáveis e desencorajando práticas lesivas. A implementação efetiva do princípio da reparação integral implica a restauração ecológica prioritária, a compensação e a indenização, exigindo perícias técnicas especializadas e acompanhamento contínuo das medidas corretivas. Nesse sentido, a articulação entre Poder Judiciário, órgãos de fiscalização, Ministério Público e sociedade civil é essencial para assegurar que a teoria normativa se converta em resultados concretos de preservação ambiental.

Para que a responsabilidade civil e penal ambiental cumpra seu papel de forma plena, é necessário promover a especialização dos tribunais em matéria ambiental e a adoção de protocolos unificados para a quantificação e valoração de danos, agilizar os processos judiciais, fortalecer os órgãos de fiscalização e ampliar o uso de mecanismos extrajudiciais, como os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs). Tais medidas não apenas garantem a reparação do dano já ocorrido, mas também consolidam o caráter preventivo e educativo do Direito Ambiental, transformando-o em instrumento de proteção das gerações presentes e futuras.

Em síntese, a superação dos obstáculos estruturais e a consolidação de práticas jurídicas efetivas representam um passo fundamental para que o Brasil avance em direção a um modelo de desenvolvimento sustentável. A responsabilidade civil ambiental,

aliada à responsabilização penal de pessoas jurídicas, à aplicação rigorosa dos princípios constitucionais e à atuação coordenada dos órgãos públicos e da sociedade civil, constitui um dos pilares essenciais para assegurar que o direito ao meio ambiente equilibrado se transforme em realidade concreta, refletindo justiça social, ética intergeracional e preservação ecológica duradoura.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/16938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm). Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm). Acesso em: 17 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 883.656 - RS**. Relator: Herman Benjamin. Diário de Justiça Eletrônico, 28 de fevereiro de 2012. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?cod\_doc\_jurisp=1165405>. Acesso em: 21 de out de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial (REsp) nº 1.750.660 - SC**. Relator: Gurgel de Faria. Diário de Justiça Eletrônico, 10 de março de 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=123749469&tipo=5&n> .Acesso em: 21 de out de 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Súmula n. 623**. A responsabilidade civil por dano ambiental é objetiva, mas não exclui

a necessidade de comprovação do nexo de causalidade. Publicada em 12 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/publicacaoinstitucional/index.php/sumstj/article/viewFile/5052/5179>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Súmula n. 613**. Publicada em 4 de julho de 2018. Disponível em: <https://www.facebook.com/stjnoticias/posts/segundo-a-s%C3%BAmula-613-do-stj-n%C3%A3o-se-admite-a-aplica%C3%A7%C3%A3o-da-teoria-do-fato-consumad/10155324066576852/>. Acesso em: 15 nov. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (STJ). **Recurso Especial nº 1.145.083/MG**. Relator Ministro Herman Benjamin. Julgado em 04 de setembro de 2012, DJe 04 de setembro de 2012. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/ATC?seq=9934259&tipo=51&nre>. Acesso em: 15 nov. 2025.

CARVALHO, Lucas Dourado de. **A Morosidade do Poder Judiciário e os Métodos Alternativos de Solução de Conflitos**. Repositório PUC Goiás, 2024. Disponível em: <https://repositorio.pucgoias.edu.br/jspui/handle/123456789/8342>. Acesso em: 12 de out de 2025.

CASADO, Ubirajara. **Curso sobre Valoração de Danos Ambientais (dia 1)**. YouTube, 31 mar. 2022. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=uUn5e3ESRIU>. Acesso em: 28 de out de 2025.

FIORILLO, Celso Antônio P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro - 25ª Edição 2025**. 25. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2024. E-book. p.Capa. ISBN 9788553626472. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788553626472/>. Acesso em: 22 de setembro de 2025.

GOV.BR – IBAMA. **Evento Nacional da PFE/Ibama discute desafios jurídicos e institucionais para a proteção ambiental**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/assuntos/noticias/2025/>

evento-nacional-da-pfe-ibama-discute-desafios-juridicos-e-institucionais-para-a-protecao-ambiental. Acesso em: 15 de out de 2025.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 11. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Ação Civil Pública e a Reparação do Dano ao Meio Ambiente**. 2ª ed., São Paulo, Editora Juarez de Oliveira, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Direito constitucional ambiental**. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2020.

MOTTA, Diana Meirelles da, PÊGO, Bolivar. **Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano: avaliação de instrumentos e procedimentos**. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.



## **2 ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE E O PROGRAMA DE REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL: OBRIGAÇÕES DO PROPRIETÁRIO RURAL E INSTRUMENTOS DE RECOMPOSIÇÃO AMBIENTAL NO CÓDIGO FLORESTAL**

*Lara Maia Silva Gabrich<sup>8</sup>*

*Vânia Ereni Lima Vieira<sup>9</sup>*

*Anna Larissa Barbosa Souza<sup>10</sup>*

*Anny Caroline Aparecida de Aquino<sup>11</sup>*

*Carla Andressa Leite Aguiar<sup>12</sup>*

*Isabella Ingrid Mendes Soares<sup>13</sup>*

*Igor Rafael de Matos Teixeira Guedes<sup>14</sup>*

---

8 Doutoranda em Direito (UFMG/UNIMONTES). Mestra em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável pela Escola Superior Dom Helder Câmara. Professora de Direito na Universidade Estadual de Montes Claros/MG (Unimontes). Professora de Direito da Afya Centro Universitário Montes Claros. Pesquisadora do Projeto Educação ambiental, acesso à justiça no Estado democrático de Direito do Curso de Direito da Unimontes. Advogada. *E-mail:* laragabrich@gmail.com. OrcID: <http://orcid.org/0000-0002-0546-9268>.

9 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros. Orientadora de TCC do IFNMG. Coordenadora da CPA do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogada. Conselheira da 11ª Subseção da OAB. *Email:* vaniaadvogada109372@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9578584709546551> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>.

10 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* annalarissabs@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/2905338791751246>.

11 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* anny.aquino@aluno.unifipmoc.edu.br Lattes: <https://lattes.cnpq.br/6400328214396138>.

12 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* andressacarla2074@gmail.com Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2393099515413710>.

13 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* isamendessoares@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1031079552713260>.

14 Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Docente no curso de Direito no Centro Universitário AFYA Montes Claros. Pós-Graduado em Direito Médico pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Pós-Graduado em Direito Empresarial e Econômico pela Universidade Estadual de Montes Claros. Coordenador do Curso de Direito da AFYA Centro Universitário Montes Claros/MG. *Email:* igor.guedes@afya.com.br. ID do lattes: 4400198399924435.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho, elaborado no âmbito das atividades de ensino, pesquisa e extensão realizadas do Curso de Direito da Afya Centro Universitário Montes Claros, insere-se no contexto de construção de itinerários de aprendizagem que atendem às diretrizes do ENADE, buscando promover a interdisciplinaridade, a autonomia discente e a formação crítica e reflexiva.

O tema central do trabalho consiste na análise das Áreas de Preservação Permanente (APP) e do Programa de Regularização Ambiental (PRA), considerando as obrigações do proprietário rural e os instrumentos de recomposição ambiental previstos no Código Florestal. A escolha justifica-se pela relevância da legislação ambiental no equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais, em especial diante dos desafios enfrentados pelo Brasil no que diz respeito à conservação da biodiversidade e ao uso sustentável do solo.

O problema que orienta esta pesquisa pode ser formulado nos seguintes termos: quais são as obrigações impostas ao proprietário rural em relação à manutenção e recomposição das APPs e de que maneira o PRA atua como instrumento de regularização ambiental no âmbito do Código Florestal?

Parte-se da hipótese de que o Código Florestal não apenas estabelece responsabilidades individuais aos proprietários rurais, mas também cria mecanismos de apoio, como o PRA, que viabilizam a recomposição de áreas degradadas, conciliando a proteção ambiental com a atividade produtiva.

A literatura científica aponta que as APPs desempenham papel fundamental na manutenção da qualidade ambiental, protegendo recursos hídricos, biodiversidade e solo, além de contribuírem para o bem-estar humano (Silva; Freitas, 2020, p. 130). Estudos recentes destacam que a aplicação do PRA busca consolidar uma política pública de adequação ambiental, permitindo que a recuperação de áreas degradadas ocorra de forma gradual e integrada à realidade

socioeconômica do produtor rural (Machado, 2021, pg. 247). Desse modo, o trabalho se ancora em pesquisas que demonstram a importância de articular legislação, conservação e desenvolvimento sustentável, evidenciando a interdisciplinaridade do tema ao perpassar campos como o Direito, a Biologia, a Geografia e a Educação Ambiental.

No que se refere à metodologia, trata-se de uma análise qualitativa e descritiva, baseada na fundamentação teórica da legislação vigente, em especial o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), e em estudos bibliográficos de caráter científico. O foco recai sobre a resolução da questão proposta, à luz de referenciais acadêmicos e jurídicos, de modo a articular teoria e prática em uma perspectiva crítica e reflexiva. O objetivo geral deste trabalho é compreender a aplicação do Código Florestal em relação às APPs e ao PRA, identificando as obrigações do proprietário rural e os instrumentos de recomposição ambiental.

Como objetivos específicos, destacam-se em analisar o conceito e a função das APPs no ordenamento jurídico ambiental brasileiro, verificar as obrigações legais atribuídas ao proprietário rural no que tange à preservação e recomposição dessas áreas, examinar o funcionamento do PRA como instrumento de adequação e recomposição, assim avaliar os limites e possibilidades da atividade agropecuária diante das exigências do Código Florestal.

## **2 QUESTÃO DISCURSIVA DO ENADE COMENTADA**

### **2.1 ANÁLISE E CARACTERIZAÇÃO DA QUESTÃO DO ENADE**

A questão extraída do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) destina-se a alunos dos cursos de Ciências Ambientais, Direito, Agronomia, Engenharia Florestal e áreas afins, principalmente aqueles que se encontram entre o 3º e o 5º ano da graduação.

### QUESTÃO 30

Em recente fiscalização realizada pelos órgãos ambientais, constatou-se que áreas de Preservação Permanente (APP) de um determinado município haviam sido degradadas com atividades de pastoreio. O proprietário do imóvel rural foi notificado com base no disposto no Código Florestal. Os agentes governamentais exigiram adequações na propriedade, por meio de boas práticas de recomposição e compensação da área pelo Programa de Regularização Ambiental (PRA). Considerando a situação apresentada, avalie as afirmações a seguir.

I. A APP de uma propriedade rural corresponde à extensão de terras que pode ou não ser coberta com vegetação nativa, cuja manutenção garante a conservação da flora, da fauna, do solo e dos recursos hídricos da região, promovendo-se o bem-estar humano.

II. A preservação da APP é uma obrigação do proprietário das terras, não havendo política de incentivos desenvolvida pela Administração Pública para que isso se efetive.

III. A adesão do proprietário do imóvel rural ao PRA ocorre por meio da assinatura do termo de compromisso, em que a proprietária assume a obrigação de manter, recuperar ou recompor as áreas degradadas ou alteradas, sendo, assim, suspensas as infrações relativas à situação irregular.

IV. A propriedade rural cujo objeto de atividade mercantil seja a produção agropecuária foi beneficiada pela legislação, visto que seu proprietário está dispensado de cumprir todos os requisitos presentes no Código Florestal, em face da importância dessa atividade para o desenvolvimento econômico e social da região em que se situa a propriedade.

É correto apenas o que se afirma em:

A. I e II.

B. I e III.

- C. II e IV.
- D. I, III e IV.
- E. II, III e IV.

Trata-se de uma questão objetiva que contempla uma gama de conhecimentos específicos relacionados à legislação ambiental brasileira, destacando-se o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e seus mecanismos para a proteção das APPs, bem como o PRA (Brasil, 2012). Esta característica evidencia o foco do ENADE em avaliar não apenas o conhecimento teórico, mas também a capacidade do estudante em compreender e aplicar normas jurídicas ambientais essenciais para o manejo sustentável de propriedades rurais.

A importância dessa avaliação reside na necessidade de formar profissionais capacitados para conciliar o desenvolvimento econômico com a conservação ambiental, uma vez que a exploração das terras rurais deve ser realizada de forma responsável, sustentável e em conformidade com o ordenamento jurídico vigente (Milaré, 2019, p. 436). A proteção das APPs, por exemplo, tem papel fundamental porque essas áreas garantem a preservação dos recursos hídricos, a estabilidade do solo, a biodiversidade e, por consequência, o equilíbrio ecológico que sustenta múltiplos serviços ambientais imprescindíveis para o bem-estar humano (Fiorillo, 2021, p. 223). A questão do ENADE, portanto, direciona o aluno a refletir sobre como o arcabouço normativo busca preservar essas áreas sensíveis, por meio de instrumentos legais que incluem regras proibitivas e programas incentivadores de recuperação (Sirvinskas, 2021, p. 157).

É relevante destacar que a legislação ambiental brasileira evolui constantemente, e o Código Florestal é uma norma dinâmica que combina exigências imperativas, como a vedação do desmatamento em APPs, com instrumentos que permitem a regularização e recomposição ambiental, promovendo um modelo de gestão territorial mais flexível e eficaz (Machado, 2022, pg. 332). O PRA, por sua vez, é um mecanismo que exemplifica essa tentativa de equilibrar proteção e uso sustentável, possibilitando a adequação progressiva

das propriedades rurais em situação irregular, desde que atendidas as obrigações legais assumidas (Silva, 2020, p. 144).

Assim sendo, essa questão objetiva do ENADE não apenas testa a memorização dos dispositivos legais, mas principalmente a compreensão crítica da função socioambiental da propriedade rural, a responsabilidade do proprietário, e a importância dos programas governamentais para a promoção da sustentabilidade (Brasil, 1988). A amplitude do tema demanda do estudante a habilidade de relacionar fundamentos jurídicos, princípios ambientais e impactos práticos, elementos que são essenciais para sua formação profissional e para o desempenho das funções que irá exercer na gestão de recursos naturais e na proteção ambiental.

## **2.2. ANÁLISE CRÍTICA DA QUESTÃO DO ENADE**

A análise crítica da questão proposta pelo ENADE focaliza um dos temas mais relevantes e contemporâneos do Direito Ambiental brasileiro: a proteção das APPs e os instrumentos legais para recuperação e regularização ambiental, sobretudo o PRA (Brasil, 2012). Para isso, a questão investiga a capacidade do estudante em interpretar adequadamente os dispositivos do Código Florestal, reconhecendo o alcance e os limites das normativas, bem como a aplicabilidade prática dessas regras em propriedades rurais (Machado, 2022, p. 232).

A discussão gira em torno da importância ecológica e social das APPs, ressaltando que essas áreas são indispensáveis não apenas para assegurar a integridade ambiental imediata, mas também para garantir a sustentabilidade a longo prazo, protegendo recursos naturais fundamentais para a vida humana e dos ecossistemas (Milaré, 2015, p. 134). O código conceitua claramente as APPs como áreas protegidas “cobertas ou não por vegetação nativa” que desempenham funções ambientais essenciais, tais como a proteção dos recursos hídricos, a estabilidade geológica, a conservação da biodiversidade e a manutenção do equilíbrio climático local, aspectos que formam a

base da gestão ambiental responsável nas propriedades rurais (Brasil, 2012).

No âmbito da responsabilização dos proprietários e possuidores rurais, a questão do ENADE enfatiza a obrigação legal destes agentes em cumprir o princípio da função socioambiental da propriedade, conforme disposto no artigo 225 da Constituição Federal (Brasil, 1988; Silva, 2020, p. 144). Essa obrigação não admite exceções baseadas na atividade econômica exercida, e a ausência de conhecimento das normas não constitui justificativa para a infração ambiental (Fiorillo, 2021, p. 223). A legislação brasileira, portanto, impõe deveres claros que assinalam a prioridade da proteção ambiental sobre interesses individuais, revelando uma postura que visa integrar direitos e deveres em equilíbrio harmonioso (Machado, 2022, p. 255).

Por outro lado, a existência do PRA indica o reconhecimento pelo legislador da complexidade da implementação das normas ambientais, promovendo um mecanismo que estimula a adequação voluntária e gradual das propriedades (Milaré, 2019, p.143). A adesão ao PRA, mediante assinatura de termo de compromisso, cria uma via cooperativa entre o Estado e os proprietários, conciliando a repressão às infrações com incentivos para a recuperação ambiental sem inviabilizar a atividade econômica (Sirvinskas, 2021, p. 357). Esse equilíbrio é crucial para assegurar que a legislação seja efetiva sem gerar conflitos desnecessários ou prejuízos irreversíveis ao desenvolvimento rural.

A questão do ENADE, portanto, exerce função pedagógica e avaliativa de grande relevância, estimulando a capacidade do estudante de diagnosticar os acertos e erros nas proposições apresentadas, fundamentando suas respostas em bases legais e doutrinárias (Fiorillo, 2021, p. 223). Essa abordagem valoriza o raciocínio jurídico crítico, permitindo distinguir normativas alinhadas ao ordenamento jurídico vigente daquelas que apresentam interpretações equivocadas ou incompletas (Machado, 2022, p.107).

Em síntese, a questão promove uma reflexão aprofundada sobre a relação dialética entre os imperativos da conservação ambiental

e as demandas socioeconômicas do meio rural, evidenciando a complexidade e o dinamismo do Direito Ambiental brasileiro contemporâneo (Silva, 2020, p. 138). A habilidade em interpretar, aplicar e criticar normas jurídicas ambientais torna-se, assim, condição indispensável para a formação de profissionais preparados para atuar na proteção do patrimônio natural e no desenvolvimento sustentável do país.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA QUESTÃO 30 DO ENADE**

#### **3.1 FUNDAMENTAÇÃO DAS ALTERNATIVAS DA QUESTÃO 30 DO ENADE**

A análise das afirmativas propostas pela questão do ENADE exige compreender os fundamentos do direito ambiental brasileiro, em especial aqueles previstos no Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), bem como na Constituição Federal de 1988 e em normas correlatas. A preservação das APPs e os instrumentos de regularização ambiental, como o PRA, revelam a interface entre a proteção ecológica e a função socioambiental da propriedade. Assim, a fundamentação teórica permite examinar a veracidade das proposições à luz dos princípios constitucionais, da legislação infraconstitucional e da doutrina especializada, ressaltando a importância de conciliar atividade produtiva e equilíbrio ambiental.

#### **3.2 FUNDAMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA I DA QUESTÃO 30 DO ENADE**

No que se refere à afirmativa I, o conceito de Área de Preservação Permanente está claramente definido no art. 3º, inciso II, do Código Florestal, que dispõe ser a APP “área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o

bem-estar das populações humanas” (Brasil, 2012). Segundo Fiorillo (2023, p. 211):

[...] as APPs materializam o princípio da prevenção e da precaução, funcionando como barreira de contenção de danos e como instrumentos essenciais para a tutela do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para além da mera delimitação legal, a distinção funcional entre APP e RL é fundamental para impedir o seu cômputo cruzado, sob pena de descaracterização de espaços especialmente protegidos e de comprometimento dos serviços ecossistêmicos. Esta crítica se dirige, em particular, ao Art. 15 do Código Florestal, que permite o cômputo da APP na RL, uma medida rechaçada pela doutrina que sublinha a complementaridade e não fungibilidade desses institutos (Gabrich; Rosa, 2018). Conforme explicitam os autores, a confusão conceitual é insustentável, pois “Áreas de APP e RL possuem funções e características distintas, conservando diferentes espécies e serviços ecossistêmicos” (Gabrich; Rosa, 2018, p. 302).

Portanto, permitir o cômputo de APP na RL descaracteriza espaços que protegem funções ecológicas distintas e rebaixa o nível de salvaguarda ambiental no imóvel rural. Trata-se, portanto, de espaço territorial especialmente protegido, cuja função extrapola os interesses individuais, assumindo caráter de interesse público. Assim, a primeira proposição encontra respaldo normativo e doutrinário.

### **3.3 FUNDAMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA II DA QUESTÃO 30 DO ENADE**

A afirmativa II, por sua vez, incorre em equívoco ao sugerir a inexistência de políticas públicas de incentivo à preservação das APPs. Além das obrigações impostas ao proprietário, a legislação brasileira prevê instrumentos de estímulo à conservação. O art. 41 da Lei nº

12.651/2012 institui o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, contemplando medidas como o pagamento por serviços ambientais (PSA), concessão de crédito agrícola diferenciado e benefícios fiscais. De acordo com Antunes (2020, p. 364):

[...] a combinação de sanções com estímulos econômicos representa avanço relevante do legislador, pois reconhece que a proteção ambiental não se efetiva apenas pelo comando-coerção, mas também pela indução de comportamentos ambientalmente responsáveis.

Logo, a assertiva de que não haveria política de incentivo é incorreta, pois ignora os instrumentos previstos na legislação e já aplicados em diversas unidades da federação.

### **3.4 FUNDAMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA III DA QUESTÃO 30 DO ENADE**

Em relação à afirmativa III, o PRA está disciplinado nos arts. 59 a 66 do Código Florestal e constitui mecanismo de transição entre a situação de irregularidade ambiental e a recuperação das áreas degradadas.

O Art. 4º do Código Florestal (Lei Federal nº 12.651/2012) estabelece as diversas hipóteses de APP, delimitadas por sua função ambiental específica e suas metragens obrigatórias. As faixas marginais de cursos d'água naturais possuem dimensões variáveis, medidas a partir do leito regular, que vão desde 30 metros (para cursos d'água com menos de 10 metros de largura) até 500 metros (para rios com largura superior a 600 metros). O entorno de nascentes e de olhos d'água perenes deve ter uma APP de 50 metros em raio, independentemente da sua situação topográfica.

Outras tipologias importantes incluem as encostas com declividade superior a 45° (equivalente a 100% na linha de maior declive) e os topos de morros, montes, montanhas e serras que, com altura mínima de 100 metros e inclinação média superior a 25°, têm sua APP delimitada pela curva de nível correspondente a 2/3 da altura mínima da elevação em relação à base. (Brasil, 2012).

Por vez, o PRA inicia-se com a inscrição no Cadastro Ambiental Rural (CAR); prossegue com a análise do órgão ambiental competente, que verifica o passivo e o déficit de APP/RL; em seguida, há a formalização através do Termo de Compromisso (ou instrumento similar); e, por fim, a adoção de um cronograma para a recomposição. O cumprimento contínuo e efetivo desse termo resulta na suspensão de sanções administrativas, conforme o Art. 59, § 4º, da Lei nº 12.651/2012, e o processo é finalizado após o monitoramento e a quitação da obrigação.

Finalmente, a flexibilização do regime estaria sendo criticada pela adoção da “área rural consolidada”, com a manutenção de usos preexistentes a 22/7/2008, o que estaria gerando a consolidação de danos e tensionando o princípio da vedação ao retrocesso (Costa; Gabrich, 2018). É crucial destacar que essa suspensão de multas e sanções administrativas não equivale à extinção automática da responsabilidade civil pelo dano ambiental. Logo, a proposição III traduz fielmente o conteúdo normativo.

Ainda, Milaré (2021, p. 527) ressalta que “o PRA representa a tentativa do legislador de harmonizar a atividade agrícola com as exigências ambientais, evitando a paralisação da produção e criando condições para a recuperação progressiva dos ecossistemas”, todavia apesar de PRA ser formalmente apresentado como um instrumento de adequação, sua verdadeira função prática reside na institucionalização de uma estratégia legal que dissimula a anistia material a ilícitos ambientais preexistentes.

Esta anistia não se dá pela extinção direta das penalidades, mas pela combinação perversa das regras de transição com o conceito de “área rural consolidada”. Ao permitir a manutenção de

usos agrossilvipastoris em áreas de proteção com déficit APP e RL, a lei concede um perdão tácito à degradação. A crítica central recai sobre o fato de que “a alteração mais impactante é a que permite a consolidação de danos ambientais decorrentes de infrações às APPs, praticados até 22 de julho de 2008 [...]” (Costa; Gabrich, 2018, p. 106–107). Desse modo, a flexibilização das obrigações de recomposição, notadamente nos artigos 61-A, 61-B, 61-C e 63, transforma a suspensão de sanções do PRA em uma chancela para a permanência do dano, efetivando a consolidação do ilícito e gerando uma inequívoca tensão com o princípio constitucional da vedação ao retrocesso ambiental (Costa; Gabrich, 2018).

A constitucionalidade do novo Código Florestal foi submetida ao escrutínio do Supremo Tribunal Federal (STF) nas ações que culminaram com a decisão na ADC 42 e ADIs 4901/4902/4903/4937, que, embora tenham validado o regime do PRA, o fizeram com importantes ressalvas que preservam a espinha dorsal da proteção ambiental. No que tange à reparação civil, o STF consolidou a imprescritibilidade da pretensão de reparação do dano ambiental (Tema 999 – RE 654.833/AC), firmando que a obrigação de recompor o meio ambiente degradado transcende os prazos processuais ordinários (Brasil, 2019).

A mesma linha de rigor é mantida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, através do Tema 1.204 e da Súmula 623<sup>15</sup>, estabelece o caráter *propter rem* da obrigação de recuperar a área, permitindo que a cobrança recaia sobre o proprietário atual e/ou sobre os anteriores, dada a natureza real da dívida. Tais posicionamentos jurisdicionais, ao reforçarem a imprescritibilidade e a responsabilidade objetiva *propter rem*, privilegiam a recomposição *in natura* do bem ambiental, mitigando o risco de que as regras de flexibilização do Código Florestal se sobreponham à primazia constitucional da defesa do meio ambiente.

### **3.5 FUNDAMENTAÇÃO DA ALTERNATIVA IV DA QUESTÃO 30 DO ENADE**

A afirmativa IV está incorreta ao supor que propriedades voltadas à agropecuária estariam dispensadas do cumprimento do Código Florestal em razão da relevância econômica dessa atividade. A Constituição Federal, em seu art. 225, impõe a todos o dever de defender e preservar o meio ambiente, não havendo exceções amplas ou irrestritas a determinadas categorias produtivas (Brasil, 1988). De fato, existem disposições específicas de tratamento diferenciado para imóveis de pequena propriedade ou de posse familiar (arts. 67 e 68 da Lei nº 12.651/2012), mas em nenhum momento a lei exime grandes produtores da obrigação de manter APPs ou RL.

Nas palavras de Silva (2022, p. 119), “a função socioambiental da propriedade rural é parâmetro inafastável, pois o direito de produzir não pode se sobrepôr ao direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado”. Assim, a dispensa generalizada mencionada na proposição IV é incompatível com o ordenamento.

É fundamental ressaltar que a proteção conferida às APP pelo Art. 225 da Constituição Federal e pelo Código Florestal não admite dispensa ampla para o desenvolvimento de atividades agropecuárias. Embora o Código estabeleça regimes de regularização e recomposição diferenciados para a agricultura familiar e o empreendimento familiar rural, como disposto nos Artigos 67 e 68, tais previsões se configuram como critérios facilitadores para a recomposição do passivo ambiental e não como uma liberação total do ônus de proteção. O tratamento diferenciado, em especial para os pequenos imóveis, visa à sustentabilidade econômica aliada à recuperação gradual, mas não implica uma dispensa do regime de APP, que permanece obrigatório.

Interpretações que tentam deduzir uma desoneração total da APP para o agronegócio ou a pequena propriedade desvirtuam a finalidade protetiva da lei e confrontam o núcleo essencial do dever constitucional de defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Diante dessa análise, verifica-se que apenas as afirmativas I e III estão em conformidade com a legislação e a doutrina ambiental. As proposições II e IV desconsideram instrumentos e princípios centrais do sistema jurídico, como as políticas de incentivo à conservação e a universalidade do dever de preservação ambiental.

A fundamentação teórica, portanto, confirma a centralidade da proteção das APPs como expressão do princípio da prevenção e da função socioambiental da propriedade, destacando que a sustentabilidade da atividade rural depende da harmonização entre desenvolvimento econômico e tutela ecológica.

#### **4 O DIREITO AMBIENTAL E A PROTEÇÃO DAS ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE**

A proteção ambiental é um dos pilares estruturantes do ordenamento jurídico brasileiro, estando consagrada no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Esse dispositivo assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, qualificando-o como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida. Além disso, impõe ao Poder Público e à coletividade o dever jurídico de defendê-lo e preservá-lo em benefício das presentes e futuras gerações, o que revela o caráter difuso desse direito fundamental.

O Código Florestal consolidou-se como um marco regulatório voltado à tutela da vegetação nativa, estabelecendo regras específicas sobre preservação e uso do solo. Nesse contexto, ganham destaque as APPs, definidas legalmente como espaços indispensáveis à proteção dos recursos hídricos, à manutenção da biodiversidade, à contenção da erosão e à promoção do bem-estar humano. Doutrinadores enfatizam que tais áreas materializam o princípio da prevenção, na medida em que impedem a ocupação de ecossistemas frágeis e garantem a continuidade de processos ecológicos essenciais (Fiorillo, 2023, p. 207).

Além da proteção legal, o legislador buscou estabelecer instrumentos de incentivo à preservação ambiental. O art. 41 do Código Florestal instituiu o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, prevendo mecanismos como benefícios creditícios e pagamentos por serviços ambientais. Essa diretriz demonstra que a efetividade da política ambiental não se restringe ao uso de sanções coercitivas, mas também inclui incentivos econômicos que estimulam práticas sustentáveis. Conforme explica Antunes (2020, p. 364), a conjugação entre medidas de comando e controle e instrumentos de incentivo representa avanço significativo do legislador ambiental.

Outro mecanismo essencial é o PRA, disciplinado nos arts. 59 a 66 do Código Florestal. Ele permite que o proprietário formalize um termo de compromisso junto ao órgão competente, assumindo a obrigação de recompor, regenerar ou compensar áreas degradadas. Durante a execução das medidas pactuadas, as sanções administrativas podem ser suspensas, o que revela a preocupação do legislador em conciliar a continuidade da produção rural com a necessária recomposição dos passivos ambientais. Como ressalta Milaré (2021, p. 525), o PRA constitui um instrumento conciliatório, equilibrando interesses econômicos e ecológicos sem afastar a responsabilidade pela reparação dos danos.

Cabe ainda observar que nenhuma atividade econômica está isenta de observar os preceitos ambientais. Mesmo a agropecuária, de reconhecida importância social e econômica, deve se submeter às exigências da legislação ambiental. O princípio da função socioambiental da propriedade, previsto no art. 186 da Constituição Federal e reforçado pelo Código Florestal, impõe limites ao exercício da atividade produtiva. Nesse sentido, Silva (2022, p. 119) enfatiza que nenhuma atividade econômica pode justificar a supressão irrestrita da vegetação ou o descumprimento das normas ambientais.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o direito ambiental brasileiro estabelece um conjunto normativo robusto, que combina deveres de preservação, mecanismos de recomposição e políticas de

incentivo. As APPs, nesse cenário, desempenham papel estratégico ao assegurar a proteção de bens ambientais indispensáveis à coletividade e às futuras gerações. A resposta correta no gabarito reside na interpretação sistêmica do Código Florestal, que define a APP por sua função ecológica e hídrica insubstituível.

A adesão ao PRA, que suspende sanções, deve ser vista em conjunto com os incentivos econômicos, como a concessão de crédito agrícola e a isenção de impostos para produtos e insumos de sistemas sustentáveis. Estes incentivos buscam viabilizar a recomposição ambiental e atestam que a lei prioriza a proteção em espécie, afastando leituras que flexibilizam a obrigação de restaurar o passivo. Desse modo, o sistema legal reconhece que a proteção ambiental eficaz deve ser incentivada economicamente, mas nunca negociada em seu núcleo essencial. Essa fundamentação é essencial para a análise crítica das proposições apresentadas na questão do ENADE, cuja resolução será objeto do próximo tópico.

## **5 RESOLUÇÃO DA QUESTÃO DO ENADE**

### **5.1. ANÁLISE JURÍDICA DA QUESTÃO 30 DO ENADE**

A análise jurídica da situação apresentada pelo ENADE exige compreender a natureza das APPs e o papel normativo que lhes confere o ordenamento jurídico brasileiro. Tais áreas constituem instrumentos essenciais de proteção ambiental preventiva, estabelecendo limites à ocupação e uso do solo para resguardar funções ecológicas vitais, em consonância com os princípios do Direito Ambiental e do desenvolvimento sustentável.

As APPs são reconhecidas como áreas sensíveis cuja proteção é indispensável à manutenção da qualidade ambiental, à preservação de recursos hídricos e à estabilidade dos ecossistemas. De acordo com Carvalho (2019, p. 112), “as APPs configuram verdadeiro núcleo de segurança ecológica, cujo rompimento ou degradação compromete o equilíbrio ambiental e a continuidade de serviços ecossistêmicos

essenciais”. A proteção dessas áreas não é apenas uma medida técnica, mas também uma imposição constitucional, decorrente do art. 225 da Constituição Federal, que assegura a todos o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado.

As áreas afetadas apontadas na questão desempenham funções essenciais, como a preservação dos recursos hídricos, a contenção da erosão e a manutenção da biodiversidade, razão pela qual sua utilização indevida configura infração ambiental. Diante disso, a notificação expedida pelos órgãos competentes e a exigência de adequações mediante o PRA mostram-se medidas legítimas e proporcionais, voltadas à recomposição e à compensação dos danos. Assim, a atuação estatal não apenas corrige a irregularidade constatada, mas também reafirma o compromisso com o desenvolvimento sustentável e com a tutela do meio ambiente em benefício das presentes e futuras gerações.

Uma APP é uma área protegida por lei, que possui a função de preservar os recursos naturais, a biodiversidade e garantir a sustentabilidade ambiental. As principais características das APPs são a sua localização junto a corpos d’água, como rios, lagos, nascentes e manguezais, também podem estar presentes em encostas e topos de morros, em áreas de altitude elevada, em áreas de declividade acentuada, em restingas e dunas, entre outros ambientes de relevância ambiental.

Nesse sentido, Milaré (2015, p. 847) esclarece que “as APPs representam um dos instrumentos mais eficazes de tutela preventiva ambiental, impedindo a degradação de ecossistemas frágeis e essenciais à manutenção da vida”. Portanto, as APPs são áreas protegidas cuja função é a preservação da flora, fauna, recursos hídricos, estabilidade do solo e bem-estar da coletividade, conforme art. 3º, II, da Lei nº 12.651/2012. A esse respeito, Machado (2022, p. 392) destaca que “a função socioambiental da propriedade rural constitui desdobramento do próprio direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, de modo que nenhuma atividade produtiva pode ser exercida à margem das exigências legais”. Tendo em vista que as APPs estão presentes em diversas propriedades privadas, a obrigação de

preservação recai diretamente sobre o proprietário ou possuidor da terra, que não pode alegar desconhecimento ou atividade econômica como excludentes da responsabilidade ambiental, nos termos do art. 2º da Lei nº 12.651/2012 e do art. 225, §1º, III, da Constituição Federal.

Quando constatada a degradação de APPs, o legislador criou mecanismos de regularização, entre os quais se destaca PRA. Nos termos do art. 59, §§ 2º e 4º, da Lei nº 12.651/2012, a adesão ao PRA se dá mediante a assinatura de termo de compromisso, por meio do qual o proprietário se obriga a recuperar, recompor ou compensar a área degradada. Essa solução normativa reflete o princípio da prevenção e a busca por equilíbrio entre a tutela ambiental e a viabilidade das atividades econômicas, como destaca Sirvinskas (2021, p. 274): “o PRA constitui mecanismo conciliador entre a proteção ambiental e a continuidade da atividade rural, impondo deveres claros ao proprietário, sem inviabilizar a função social da terra”. A assinatura do termo acarreta a suspensão das sanções administrativas enquanto cumpridas as obrigações assumidas, extinguindo-se tais infrações após a completa regularização.

Essa análise evidencia que a legislação brasileira adota um modelo híbrido de proteção ambiental, que combina normas cogentes de caráter impositivo com instrumentos de incentivo econômico, reafirmando a centralidade da função socioambiental da propriedade rural. Tal função, como observa Benjamim (2018, p. 77), “não é mera limitação administrativa, mas verdadeiro conteúdo jurídico essencial do direito de propriedade no Estado Constitucional Ambiental”. Assim, a análise jurídica da questão demonstra que o ordenamento brasileiro estabelece instrumentos eficazes para compatibilizar a exploração econômica da terra com a proteção ambiental, reafirmando o compromisso do Estado e da sociedade com a sustentabilidade e com a tutela intergeracional do patrimônio natural.

## 5.2. RESOLUÇÃO DA QUESTÃO 30 DO ENADE

A resolução da questão proposta pelo ENADE demanda a análise crítica das afirmativas apresentadas, à luz da Constituição Federal e do Código Florestal brasileiro (Lei nº 12.651/2012). Trata-se de verificar a compatibilidade das proposições com o ordenamento jurídico ambiental vigente, identificando os pontos de acerto e os equívocos cometidos, de modo a aplicar corretamente os princípios da proteção ambiental e da função socioambiental da propriedade.

Constata-se, de início, que as afirmativas II e IV estão incorretas. A segunda é equivocada porque afirma inexistirem políticas de incentivo à preservação ambiental. Sobre o tema, Sirvinskas (2021, p. 317) destaca que “a legislação ambiental brasileira avançou ao combinar instrumentos de comando e controle com incentivos econômicos, reforçando a efetividade da proteção ecológica”. Conforme, o art. 41 do Código Florestal prevê o Programa de Apoio e Incentivo à Preservação e Recuperação do Meio Ambiente, que contempla pagamentos por serviços ambientais e benefícios creditícios.

Quanto à afirmativa IV, incorre em erro ao sugerir que propriedades voltadas à atividade agropecuária estariam dispensadas do cumprimento das normas ambientais, o que não encontra respaldo jurídico. Nenhum proprietário rural, independentemente da atividade exercida, está dispensado do cumprimento das normas ambientais, o art. 225 da Constituição Federal estabelece o dever comum do Estado e da coletividade na defesa e preservação do meio ambiente, impondo a todos os proprietários o cumprimento da função socioambiental da terra.

Há, de fato, regras de transição e tratamento diferenciado para pequenas propriedades, mas nunca uma dispensa geral de cumprimento da legislação.

Em contrapartida, as afirmativas I e III mostram-se compatíveis com a legislação.

[...] I. A APP de uma propriedade rural corresponde à extensão de terras que pode ou não ser coberta com vegetação nativa, cuja manutenção garante a conservação da flora, da fauna, do solo e dos recursos hídricos da região, promovendo-se o bem-estar humano.

III. A adesão do proprietário do imóvel rural ao PRA ocorre por meio da assinatura do termo de compromisso, em que o proprietário assume a obrigação de manter, recuperar ou recompor as áreas degradadas ou alteradas, sendo, assim, suspensas as infrações relativas à situação irregular. [...]

A primeira encontra fundamento no art. 3º, II, do Código Florestal, esse conceito confirma a essencialidade das APPs na proteção ecológica e no equilíbrio ambiental.

II - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas; (Brasil, 2012).

Esse conceito confirma a essencialidade das APPs para a proteção ecológica e a manutenção do equilíbrio ambiental. Segundo Milaré (2015, p. 847), “as APPs representam um dos instrumentos mais eficazes de tutela preventiva ambiental, impedindo a degradação de ecossistemas frágeis e indispensáveis à manutenção da vida”. Dessa forma, a afirmativa I está em consonância com o ordenamento jurídico, reconhecendo a importância das APPs para a coletividade e para as futuras gerações.

A terceira afirmativa também se mostra correta, pois descreve adequadamente o procedimento de adesão ao PRA. Machado (2022, p.

451) salienta que “o PRA constitui mecanismo de transição que permite a conciliação entre a proteção ambiental e a continuidade da atividade produtiva, sem esvaziar o dever de reparação do dano”. Nos termos do art. 59, §2º e §4º, do Código Florestal, a adesão ocorre mediante assinatura de termo de compromisso, pelo qual o proprietário rural assume o dever de recuperar, recompor ou compensar a área degradada. A assinatura do termo acarreta a suspensão das sanções administrativas enquanto perdurar o cumprimento das obrigações assumidas, extinguindo-se as infrações após a completa regularização.

Da mesma forma, Fiorillo (2020, p. 305) destaca que o PRA materializa a dimensão cooperativa do Direito Ambiental, na medida em que busca equilibrar a repressão às infrações com instrumentos de incentivo à recuperação. Diante do exposto, conclui-se que apenas as afirmativas I e III devem ser consideradas corretas, uma vez que refletem de maneira precisa o regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente e os mecanismos de regularização ambiental previstos na legislação.

Portanto, a resolução da questão não apenas demonstra a interpretação correta da legislação, mas também reafirma a necessidade de compatibilizar a exploração econômica com a tutela ecológica, em observância ao princípio da solidariedade intergeracional e ao compromisso constitucional com o desenvolvimento sustentável.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A presente pesquisa teve como objetivo geral compreender a aplicação do Código Florestal diante de situações de degradação de APP, buscando identificar como os instrumentos legais e administrativos atuam na responsabilização do proprietário rural e na recuperação ambiental.

A questão inicial foi respondida ao demonstrar que a preservação das APPs é uma obrigação do proprietário rural, estando vinculada a políticas públicas de regularização e recomposição ambiental,

especialmente por meio do PRA. No que se refere ao primeiro objetivo específico, verificou-se que a APP é definida como espaço essencial para a proteção dos recursos naturais e manutenção do equilíbrio ecológico, sendo indispensável para o bem-estar humano e a qualidade de vida.

Quanto ao segundo objetivo específico, constatou-se que a obrigação do proprietário de preservar a APP não está isolada da atuação estatal, já que existem mecanismos de incentivo e programas de adequação ambiental que visam estimular a regularização. No terceiro objetivo específico, ficou evidenciado que a adesão ao PRA ocorre por meio de termo de compromisso firmado pelo proprietário, o que confirma sua responsabilidade em recuperar ou recompor a área degradada, além de assegurar a suspensão das infrações durante o cumprimento das medidas estabelecidas.

Por fim, ao tratar do quarto objetivo específico, observou-se que a atividade agropecuária não isenta o proprietário do cumprimento das exigências previstas no Código Florestal, sendo este um ponto central para a conclusão de que não há dispensa legal nesse contexto. Ainda assim, evidencia uma brecha jurídica pela estratégia legal que dissimula a anistia material a ilícitos ambientais preexistentes, praticados até 22 de julho de 2008, a lei concede um perdão tácito à degradação em áreas de proteção com déficit.

Dessa forma, comprovou-se a hipótese de que o Código Florestal, apesar de estratégias legais, estabelece tanto obrigações quanto instrumentos de regularização para conciliar a exploração econômica com a proteção ambiental, garantindo que o desenvolvimento rural ocorra em conformidade com os princípios de sustentabilidade.

Em síntese, para que se mantenha a integridade do sistema de proteção ambiental delineado pelo Código Florestal, é imperativo que a análise de seus instrumentos se faça à luz da função ecológica intrínseca de cada instituto, rechaçando-se interpretações que facilitem a mitigação da responsabilidade. A APP e a RL não são meramente áreas de vegetação, mas sim espaços que cumprem papéis ecológicos complementares e não fungíveis; logo, o cômputo cruzado

da APP na RL, previsto em certas disposições, descaracteriza o estatuto de proteção em espécie.

Nesse sentido, a doutrina nacional contemporânea reforça a necessidade de se afastar leituras permissivas que buscam chancelar a anistia ampla de danos ou que validam o cômputo cruzado entre institutos (Gabrich; Rosa, 2018). Conectado a isso, o PRA, embora seja uma ferramenta essencial para a gestão do passivo, deve ser interpretado estritamente como um instrumento de suspensão de sanções, com o cumprimento fiel do cronograma de recomposição sendo condição precípua para a manutenção dos seus benefícios.

Somente ao se reconhecer a função própria da APP e ao se exigir o desenho do PRA sem transigir com a recomposição integral, privilegia-se a proteção em espécie e se neutraliza o risco de que as regras de transição sobre a “área rural consolidada” se convertam em uma anistia material disfarçada, em clara tensão com a vedação ao retrocesso (COSTA; GABRICH, 2018). Ainda que a lei se esforce em mitigar a responsabilidade, a vocação ecológica da APP permanece imutável, e o verdadeiro balanço ambiental será, em última instância, cobrado pelo imperativo irredutível da natureza.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n. 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n. 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 28 maio 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm) . Acesso em: 28 de outubro de 2026.

BRASIL. **[Constituição (1988)].** Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais até a Emenda Constitucional nº 132/2023. Brasília, DF: Senado Federal, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2024. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf> . Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n os 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nos 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União: Seção 1, Brasília, DF, p. 1, 28 maio 2012. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm) . Acesso em: 28 out. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Súmula n. 623.** As obrigações ambientais possuem natureza propter rem, sendo admissível cobrá-las do proprietário ou possuidor atual e/ou dos anteriores, à escolha do credor. DJe: 17 dez. 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo n. 1.204 (REsp 2.054.25...)**. Responsabilidade ambiental propter rem: possível exigir do atual e/ou de anteriores; isento o alienante se o dano for posterior à sua saída e sem sua contribuição.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n. 42 e Ações Diretas de Inconstitucionalidade n. 4901, 4902, 4903 e 4937**. Relator: Min. Luiz Fux. Julgado em: 28 fev. 2018. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 ago. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur340327/false>. Acesso em: 28 de outubro de 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 654.833/AC (Tema 999 da Repercussão Geral)**. Relator: Min. Alexandre de Moraes. Julgado em: 2 ago. 2019. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 25 out. 2019. Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur427256/false>. Acesso em: 28 de outubro de 2026.

BENJAMIN, Antonio Herman de Vasconcellos e. **Breve nota sobre a evolução e o estado atual do direito ambiental brasileiro**. In: BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Doutrina: edição comemorativa 30 anos do STJ. Brasília: STJ, 2019. p. 547-563.

COSTA, Beatriz Souza; GABRICH, Lara Maia Silva. **A área rural consolidada e a anistia aos danos ambientais no Código Florestal brasileiro: retrocesso legitimado pelo STF**. Direito em Debate, Ijuí, ano XXVII, n. 50, p. 102-114, jul./dez. 2018. DOI: 10.21527/2176-6622.2018.50.102-114. Disponível em: <https://doi.org/10.21527/2176-6622.2018.50.102-114>. Acesso em: 10 out. 2025.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2021.

GABRICH, Lara Maia Silva; ROSA, Flávio Henrique. **A previsão genérica de recomposição de espaços territorialmente protegidos: desvio do**

**dever de proteção legitimado pelo STF.** In: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 27., 2018, Porto Alegre. Anais. Florianópolis: CONPEDI, 2018. p. 293-309. Disponível em: <https://conpedi.org.br/publicacoes>. Acesso em: 10 out. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SILVA, Aline da; FREITAS, Juventino de Castro. **A fungibilidade entre APP e RL no Código Florestal: análise da efetividade da proteção ambiental no Brasil.** Revista Brasileira de Direito Ambiental, São Paulo, v. 16, n. 64, p. 101-125, out./dez. 2020. Disponível em: <https://www.revistas.uniformg.edu.br/cursodireitouniformg/article/view/1340>. Acesso em: 28 out. 2025.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental.** 19. ed. São Paulo: Saraiva jur, 2021.

### **3 CONFLITOS FUNDIÁRIOS E REGULARIZAÇÃO DA POSSE: UMA ANÁLISE CONSTITUCIONAL DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DO DIREITO À MORADIA**

*Giovanna Gabriele Abreu Durães<sup>16</sup>*

*Kevin Daniel Rodrigues Gomes<sup>17</sup>*

*Ryan Moyses Mendes e Gonçalves<sup>18</sup>*

*Izabela Alves Drumond Fernandes<sup>19</sup>*

*Vânia Ereni Lima Vieira<sup>20</sup>*

*Cynara Silde Mesquita Veloso<sup>21</sup>*

*Igor Rafael de Matos Teixeira Guedes<sup>22</sup>*

---

16 Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* ggabriellead@gmail.com ID do lattes: <http://lattes.cnpq.br/2919076338980553>.

17 Graduando em Direito pela Afya Montes Claros. *E-mail:* kevinndaniel.gomes@gmail.com ID do lattes: : <http://lattes.cnpq.br/9558183839545678>.

18 Graduando em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* ryanmoyses2@gmail.com. ID do lattes: 4612912181677377.

19 Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Mestra em Direito: Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pós graduação em Direito Processual: grandes transformações pela UNISUL. Pós graduação em Direito Ambiental pela Fundação Santo Agostinho de Montes Claros. Pós graduação em Direito Digital. Pós graduação em Direito Tributário. Graduada em Pedagogia e em Direito. Professora dos Curso de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* izabela.fernandes@afya.com.br. ID do lattes: 7099211146859176.

20 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Monte Claros. Orientadora de TCC do IFNMG.. Coordenadora da CPA do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogada. Conselheira da 11ª Subseção da OAB/MG. *E-mail:* vaniaadvogada109372@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9578584709546551> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>.

21 Doutora em Direito pela PUC. Doutora em Direito Processual pela PUC Minas. Mestra em Direito pela UFSC. Graduada e Pós-graduada em Direito pela Unimontes. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e da Afya Montes Claros. Focal ENADE do Centro Universitário da Afya Montes Claros. Coordenadora do Dinter em Direito da Unimontes. Advogada. Tesoureira Adjunta da 11ª Subseção da OAB. Diretora de Projetos da ABMCJ do Norte de Minas. *E-mail:* cynara.veloso@afya.com.br. ID do lattes: <https://lattes.cnpq.br/2302007965587293>.

22 Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Docente no curso de Direito no Centro Universitário AFYA Montes Claros. Pós

## 1 INTRODUÇÃO

A questão fundiária no Brasil é um tema de grande relevância econômica, social e jurídica., marcado por uma história de concentração de terras, desigualdades e conflitos fundiários.

O presente artigo aborda os conflitos fundiários e a regularização da posse sob a perspectiva constitucional da função social da propriedade e do direito à moradia. A escolha do tema se justifica pela presença dessas questões na realidade brasileira, marcada por desigualdades históricas na distribuição da terra e pela busca constante de efetivação dos direitos fundamentais. Mais do que um debate jurídico, trata-se de uma reflexão sobre justiça social e dignidade humana, buscando compreender como a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) concilia o interesse individual do proprietário com as necessidades coletivas da sociedade, impondo limites e obrigações ao uso e gozo da terra.

No entanto, a mera previsão legal da função social da propriedade não tem sido suficiente para erradicar os conflitos de posse, que se manifestam tanto em áreas rurais, com disputas por terras produtivas e assentamentos, quanto em áreas urbanas, com aumento de ocupações irregulares e luta pelo direito à moradia.

Diante disso, o problema central da pesquisa é analisar a relação dialética entre a função social da propriedade, a gênese e a persistência dos conflitos fundiários e os mecanismos de regularização da posse no Brasil.

Verifica-se que, a função social da propriedade é um instrumento essencial para a construção de uma sociedade mais justa, cabendo ao Estado e ao Poder Judiciário o papel de garantir sua efetividade e assegurar que a terra cumpra sua finalidade social.

---

Graduado em Direito Médico pelo Centro Universitário Leonardo da Vinci. Pós-Graduado em Direito Empresarial e Econômico pela Universidade Estadual de Montes Claros Coordenador do Curso de Direito da AFYA Centro Universitário Montes Claros/MG. *Email*: igor.guedes@afya.com.br . ID do lattes: 4400198399924435.

A pesquisa, de natureza qualitativa, bibliográfica e documental, fundamenta-se em doutrinas, legislação e decisões judiciais, com destaque para a Questão 17 do Simulado Enade 2022. Busca-se, assim, analisar de que maneira a função social da propriedade e o direito à moradia orientam a solução de conflitos fundiários, destacando o papel transformador do Poder Judiciário na promoção da cidadania, da dignidade humana e do bem coletivo.

## **2 QUESTÃO OBJETIVA DO ENADE COMENTADA 2022 DO CURSO DE DIREITO**

A presente seção apresenta a Questão Objetiva 17 do Simulado do Exame Nacional De Desempenho De Estudantes - Enade (2022), referente à prova do Curso de Direito, constituindo o foco do presente estudo:

a Justiça do Distrito Federal negou a reintegração de posse pedida por fazendeiros em uma área que foi ocupada por cerca de 300 famílias do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST). O imóvel fica em uma região de intensa especulação fundiária. “A parte autora relata que ‘a situação da ocupação do imóvel junto aos órgãos públicos é absolutamente legal’, afirmação que se choca com a constatação da existência de procedimento de regularização fundiária. Ora, não se ‘regulariza’ o que é absolutamente legal — a necessidade de regularização denota, a rigor, situação de ilegalidade, que é exatamente o que deve ser regularizado”, argumentou o magistrado. Mesmo com a decisão favorável às famílias do MST, fazendeiros seguem bloqueando o acesso à ocupação. Dessa forma, as famílias estão sendo impedidas de ter acesso a alimentos básicos e água.

Disponível em: <https://www.brasilefato.com.br/2022/05/04/justica-do-df-nega-a->

fazendeirospedido-de-reintegracao-de-posse-contrafamilias-do-mst. Acesso em: 08 jul. 2022 (adaptado). Acerca da narrativa apresentada, assinale a opção correta.

A) Os fazendeiros podem dispor de sua propriedade da forma que entenderem mais adequada, uma vez que esse é um direito previsto na Constituição Federal de 1988 e, sendo assim, a decisão da Justiça do Distrito Federal foi equivocada ao indeferir a reintegração de posse.

B) O direito à propriedade e a função social da propriedade são direitos fundamentais de alcance relativo, devendo ser observado se há ou não produção agrícola na área, como requisito para deferir a liminar de reintegração de posse, sendo correta, portanto, a decisão da Justiça do Distrito Federal.

C) O direito à propriedade e a função social da propriedade, previstos constitucionalmente, complementam-se e reforçam o entendimento de que o proprietário pode dispor de seu imóvel, independentemente de ele ter uma utilidade lícita ou ilícita, sendo, portanto, equivocada a decisão judicial que indeferiu a reintegração de posse dos fazendeiros.

D) A função social da propriedade tutela o interesse coletivo em detrimento do interesse individual, o que conduz a novos contornos, pelos quais o direito de propriedade se apresenta como figura jurídica complexa, que deve ser assim considerada pelo magistrado, ao decidir uma liminar sobre reintegração de posse, seja deferindo, seja indeferindo o pedido.

E) O significativo crescimento da população, em especial sua concentração nos grandes centros urbanos, como é o caso do Distrito Federal, relativiza o direito de propriedade previsto na Constituição Federal de 1988 e autoriza a permanência dos trabalhadores rurais nas terras dos fazendeiros, sendo correta, portanto, a decisão da Justiça do Distrito Federal.

Verifica-se que a questão aborda a tensão entre o direito de propriedade e a função social da propriedade, ressaltando que a titularidade da terra não é absoluta, devendo seu exercício observar princípios constitucionais de justiça social e proteção da dignidade humana, especialmente diante de situações de exclusão habitacional e regularização fundiária.

Na situação apresentada, a propriedade de fazendeiros foi ocupada por membros do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), sendo destacado que este imóvel encontra-se em área de intensa especulação fundiária, prática essa marcada pela compra de imóveis e sua manutenção em estado ocioso, sem uso, por longos períodos de tempo, com vistas à valorização dos terrenos e futura revenda por quantias consideravelmente elevadas. Ou seja, especula-se pela leitura do enunciado que a área ocupada também estava sendo utilizada na especulação fundiária e, portanto, sendo mantida sem uso. Por este motivo, os fazendeiros ajuizaram ação de reintegração de posse do imóvel, argumentando que a situação do bem junto aos órgãos públicos seria integralmente regular.

Contudo, o magistrado da causa entendeu que, adversamente ao alegado pelos fazendeiros, a existência de procedimento de regularização fundiária frente àquele imóvel já seria fato que acarretaria na presunção de irregularidade do imóvel, pois indicaria que a função social daquela propriedade não estaria sendo observada pelos atuais proprietários. Por este motivo, a Justiça do Distrito Federal negou a reintegração de posse aos fazendeiros, proferindo decisão favorável aos ocupantes. Mesmo assim, os fazendeiros seguiram bloqueando o acesso à ocupação.

O caso apresentado gera contraste entre os designados direitos individuais e coletivos, atribuindo ao imóvel caráter social, ou seja, possuindo como finalidade a garantia do maior interesse público, não se restringindo tão somente a inclinações individuais.

Nas seções subsequentes, serão apresentadas as fundamentações doutrinárias e legais que sustentam a resposta correta e explicam a interpretação adotada pelo Poder Judiciário, examinando se a decisão da Justiça do Distrito Federal coaduna, ou não, com o previsto legalmente e com o entendimento jurisprudencial majoritário.

## **2.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E DIREITO À MORADIA**

O conceito de propriedade sofreu transformações ao longo da história, passando de um direito absoluto e individualista, característico do direito romano e do liberalismo clássico, para uma concepção socialmente orientada.

Já a função social da propriedade tem raízes na doutrina cristã da Idade Média, período em que se começou a delinear a ideia de que a propriedade deveria atender a fins que transcendiam o interesse individual do proprietário. Esse entendimento foi gradualmente fortalecido no final do século XIX, em razão das transformações sociais e econômicas da época, e acabou por se consolidar nas Constituições modernas, nas quais a propriedade passa a ser concebida como um direito sujeito a limites e deveres, em atenção ao bem-estar coletivo (Chalhub, 2003).

No Brasil, não foi diferente, a CRFB consagrou a propriedade privada como um direito fundamental, condicionando, porém, seu exercício à função social, assegurando que o uso da terra e dos bens contribua para o bem coletivo e para a justiça social. De forma análoga, a moradia é reconhecida como um direito essencial à dignidade humana, que vai além do simples abrigo físico, abrangendo segurança, salubridade e pertencimento.

Ainda assim, muitos brasileiros vivem em exclusão habitacional, em razão da especulação imobiliária, da desigualdade urbana e da insuficiência de políticas públicas. Nesse contexto, o Poder Judiciário atua para assegurar que a função social da propriedade e o direito à

moradia se concretizem como instrumentos de cidadania e de justiça social (Ribeiro & Santos, 2025).

O princípio da função social da propriedade estabelece que seu uso deve atender ao bem-estar coletivo, ultrapassando o interesse individual do proprietário. Sua concepção inicial não confere à propriedade caráter absoluto, mas a entende como função social, cujo exercício deve promover a riqueza e a interdependência social. Desse modo, é imprescindível reconhecer que toda propriedade deve atender a finalidades sociais, não se limitando à sua existência individual, mas contribuindo para o bem coletivo.

No Brasil, a CRFB consolidou esse princípio, condicionando o direito à propriedade ao cumprimento de sua função social, tanto em áreas urbanas quanto rurais, e prevendo consequências para o descumprimento, como sanções tributárias e desapropriação. A função social limita, portanto, o exercício exclusivo do direito de propriedade, garantindo que este se constitua em instrumento de promoção do interesse coletivo, sem suprimir a titularidade individual (Engelage e Ribeiro, 2024).

Observa-se que a propriedade privada e a moradia são direitos fundamentais consagrados pela CRFB, ambos centrais à dignidade humana e ao exercício pleno da cidadania. Enquanto a propriedade assegura ao titular autonomia para usar, fruir, gozar e dispor do bem, sua plena efetividade depende do cumprimento da função social, que impõe limites e responsabilidades voltados ao interesse coletivo. Já a moradia transcende a mera posse de um imóvel, envolvendo segurança, salubridade, acessibilidade e integração social, constituindo elemento central do mínimo existencial (BRASIL, 1988).

Diante disso, tem-se que:

[...] a função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, na medida em que, de uma parte, é reconhecida a faculdade do sujeito ativo de exigir a abstenção dos sujeitos passivos e, de outra parte, se impõe ao titular da propriedade,

na condição passiva de adimplemento, o dever de utilizar a propriedade de acordo com o interesse coletivo (Chalhub, 2003, s.n.).

Historicamente, os direitos fundamentais evoluíram em gerações, tendo surgido no período pós-revolucionário, quando se tornou necessário assegurar à sociedade da época a proteção de direitos essenciais.

Nesse contexto, são considerados de primeira geração (liberdade e propriedade) protegem interesses individuais; os de segunda geração (igualdade) ampliam o acesso a direitos sociais, como a moradia; e os de terceira geração (fraternidade) contemplam direitos coletivos e difusos, voltados à proteção da humanidade e do meio ambiente. Nesse sentido, propriedade e moradia, embora conceitualmente distintas, se complementam, garantindo direitos individuais e coletivos, regulados pelo Estado, que supervisiona seu uso, promovendo justiça social, proteção da pessoa e desenvolvimento sustentável (Morais, 2017).

### **3 RESOLUÇÃO DA QUESTÃO ENADE**

#### **3.1 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS**

Neste tópico, será feita uma breve análise crítica das alternativas apresentadas.

Examinando a alternativa A, observa-se que ela está incorreta, pois, embora o direito de propriedade seja garantido pelo artigo 5º, inciso XXII, da CRFB, ele não é absoluto, devendo observar a função social prevista no artigo 5º, inciso XXIII, e no artigo 186 da CRFB, que estabelece critérios como aproveitamento e uso adequado da propriedade, respeito às normas trabalhistas, utilização adequada dos recursos naturais e promoção do bem-estar coletivo, tendo sido a decisão coerente ao considerar a necessidade de regularização fundiária e os impactos sociais da ocupação.

Nesse sentido, a alternativa B também está incorreta, pois limita a função social da propriedade apenas à produção agrícola, quando, na realidade, ela envolve critérios econômicos, sociais e ambientais, não podendo a análise se restringir apenas à produção rural.

Em relação à alternativa C, verifica-se que está equivocada ao sustentar que o proprietário poderia dispor do imóvel independentemente de sua utilização lícita, posto que também desconsidera que o exercício do direito de propriedade está condicionado à observância de finalidades sociais, conforme previsto nos artigos 5º, XXIII, e 186 da CRFB.

Analisando a alternativa D, identifica-se que essa é a asserção correta para a questão, pois reconhece que a função social da propriedade tutela direitos coletivos sem anular o direito individual do proprietário, constituindo uma harmonização entre a defesa do interesse público e do interesse privado, tornando o direito à propriedade uma figura jurídica complexa, que deve ser considerada pelo magistrado ao decidir sobre reintegração de posse, avaliando se a propriedade cumpre sua função social.

Com relação à última alternativa, de letra E, conclui-se que o equívoco reside no fato de elementos demográficos, como crescimento populacional e concentração urbana, não relativizarem automaticamente o direito de propriedade, sendo que a permanência das famílias decorreu da constatação do descumprimento da função social da propriedade e da situação fundiária irregular, reafirmando que o direito de propriedade é limitado, relativo e condicionado à função social. Ou seja, em uma análise abrangente, conclui-se que a questão fundiária está intrinsecamente vinculada ao cumprimento da função social da propriedade, demandando uma análise integrada dos elementos circunstanciais.

### **3.2 FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA, LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL**

A CRBF assegura como direito individual do cidadão a propriedade privada, nos termos do artigo 5º, inciso XXII, estando, portanto, incluído no rol de dispositivos inextinguíveis da constituição - as denominadas cláusulas pétreas. Contudo, a mesma norma constitucional impõe relevante premissa para a fruição integral deste direito: o atendimento da função social, conforme decreta o inciso XXIII do mesmo artigo.

A ideia de se instituir com condição de um direito privado o atendimento do interesse coletivo não é característica restrita da propriedade. *Ab initio*, os legisladores demonstraram possuir grande inclinação na defesa do bem comum, algo que pode ser aferido, por exemplo, na obrigatoriedade da ordem econômica promover a defesa do meio ambiente durante a exploração de suas atividades (artigo 170, inciso VI, da CRFB).

Esse caráter coletivo se tornaria preceito que ditaria todo o ordenamento futuro, um verdadeiro marco social, influenciando na criação de diversas outras “ressalvas” a direitos individuais instituídos. Por exemplo, cita-se os direitos de vizinhança previstos no Código Civil (Lei nº 10.406/2002), que devem ser observados pelo proprietário de um imóvel sempre que fizer usufruto de seu bem.

Ainda em relação ao direito à propriedade, o artigo 186 da constituição define que a função social da propriedade rural se realiza mediante o aproveitamento racional e adequado, a utilização responsável dos recursos naturais, a observância das normas trabalhistas e a promoção do bem-estar de proprietários e trabalhadores. Verifica-se que esses dispositivos constitucionais deixam claro que o direito de propriedade não é ilimitado e absoluto, e que a função social constitui elemento essencial para a sua proteção jurídica, servindo de base para decisões judiciais que considerem regularização fundiária e impactos sociais.

Nesse contexto, a doutrina aponta que a finalidade do legislador constituinte foi conferir tratamento especial à propriedade produtiva, estabelecendo que a desapropriação só se admite quando a função social não é cumprida. Assim, propriedades que cumprem sua função social estão protegidas contra desapropriação, incluindo em especial a pequena e média propriedade rural, desde que seu proprietário não possua outra, e a propriedade produtiva, conforme previsto no artigo 185 da CRFB (Moraes, 2025).

Diante da relevância do direito de propriedade no ordenamento jurídico brasileiro, torna-se imprescindível, conforme exposto, destacar que esse direito não é ilimitado, encontrando-se condicionado ao cumprimento de sua função social e às restrições legais que visam harmonizar interesses individuais e coletivos.

Seguindo essa linha:

não sendo um direito absoluto está sujeito a uma série de restrições e normas. Pode ser desapropriada, por necessidade ou utilidade pública e, caso esteja cumprindo sua função social, receberá do Poder Público expropriante justa e prévia indenização, em dinheiro (art. 5º, XXIV). Se não cumpre sua função social, fica sujeita à desapropriação como forma de sanção (Saleme, 2022, s.n.)

Em contrapartida, quando a propriedade deixa de atender à sua função social, incide sobre ela a possibilidade de desapropriação com caráter punitivo, em conformidade com o texto constitucional.

Nos imóveis rurais, a indenização é efetuada por meio de Títulos da Dívida Agrária (TDA), conforme estabelece o art. 184 da CRFB.

Já no caso das áreas urbanas, a desapropriação segue o procedimento previsto no art. 182, § 4º, inciso III, cabendo ao município executá-la após a aprovação de um plano diretor por meio de lei específica.

Nessa situação, o pagamento se dá em Títulos da Dívida Pública (TDP), cuja emissão requer autorização prévia do Senado Federal, com prazo máximo de resgate de dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, garantindo-se a correção do valor da indenização e os juros legais (Saleme, 2022).

Ressalta-se ainda que essa forma de desapropriação depende da integração do imóvel ao plano diretor municipal e pressupõe a aplicação prévia de instrumentos como o parcelamento ou a edificação compulsória. Caso o proprietário permaneça omissos frente a essas determinações, será aplicada a sanção expropriatória (Saleme, 2022).

Portanto, a conclusão que se extrai é que apesar da propriedade privada ser direito fundamental, inerente a todo cidadão, admite flexibilização quando confrontado com o interesse da coletividade, quando não atende à função social - no caso da propriedade urbana, às exigências de ordenação do plano diretor da cidade (artigo 182, §2º, da CRFB), e no caso da propriedade rural, àqueles da política agrícola e fundiária, previstos no artigo 186 da CRFB e descritos anteriormente.

Nesse espeque, verifica-se o julgamento do Superior Tribunal de Justiça no Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1.138.517 - MG (2009/0085811-0), que condicionou em caso concreto o direito à propriedade ao atendimento da função social do bem:

nos moldes em que foi consagrado como um Direito Fundamental, o direito de propriedade tem uma finalidade específica, no sentido de que não representa um fim em si mesmo, mas sim um meio destinado a proteger o indivíduo e sua família contra as necessidades materiais, ou seja, a prover a sua subsistência. [...] Em situação diferente, porém, encontra-se a propriedade de bens que, pela sua importância no campo da ordem econômica, não fica adstrita à finalidade de prover o sustento do indivíduo e o de sua família. Tal propriedade é representada basicamente pelos bens de produção, bem como, por aquilo que exceda o suficiente

para o cumprimento da função individual. Sobre esta propriedade, principalmente em razão da sua inserção no processo produtivo, recai o influxo de outros interesses que concorrem e, acima de tudo, condicionam o proprietário. É justamente a existência de interesses outros - que não os meramente individuais do proprietário - que impõem a essa propriedade uma função social. O cumprimento da função social exige do proprietário uma postura ativa. Em uma linguagem mais técnica, pode-se dizer que a função social torna a propriedade em um poder-dever. (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). AgRg no Recurso Especial nº 1.138.517 - MG (2009/0085811-0). Agravante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Agravado: Adriano Chafik Luedy e outros. Relator: Ministro Humberto Martins. Brasília, 18 de agosto de 2011. DJe: 01 de setembro de 2011).

Observa-se com isso que, essa é a capacidade de raciocínio que a Questão Objetiva 17 do Simulado do Exame Nacional De Desempenho De Estudantes - Enade (2022) busca obter do estudante: a ciência de que nem todo direito é absoluto, e que principalmente no que diz respeito ao direito à propriedade privada, é necessário que o cidadão se atenha às funções sociais do bem imóvel, buscando como resultado o atendimento simultâneo dos interesses individual e coletivo.

No caso apresentado, o magistrado negou a reintegração de posse pleiteada pelos fazendeiros justamente por identificar que a situação do imóvel se encontrava irregular, não atendendo à função social prevista no artigo 186 da CRFB, fato este corroborado principalmente por se tratar de área de intensa especulação fundiária, que constitui a compra e manutenção de terras para posterior valorização e revenda.

Nessa senda, a alternativa correta para a Questão Objetiva 17 do Simulado Enade 2022 não é outra, senão a alternativa D, que compatibiliza com aquilo já discorrido: a função social possui o condão de flexibilizar o direito à propriedade, pois caracteriza a primazia do

interesse coletivo em face do interesse privado. Assim, devendo ser sempre observado pelo magistrado em ações que tutelam conflitos fundiários.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise da função social da propriedade, dos conflitos fundiários e da regularização da posse no Brasil revela um cenário de complexidade e desafios persistentes, conforme análise da questão objetiva 17 do Enade 2022.

A constitucionalização da função social representou um avanço civilizatório, transformando a propriedade de um direito absoluto em um direito-dever, subordinado aos interesses coletivos. Contudo, a efetivação desse princípio ainda esbarra em obstáculos estruturais, como a histórica concentração de terras, a especulação imobiliária e a fragilidade das políticas públicas.

O caso apresentado, onde a Justiça do Distrito Federal negou a reintegração de posse pedida por fazendeiros em uma área ocupada por cerca de 300 famílias do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, exemplifica e demonstra a aplicação prática desses preceitos, mostrando que a função social da propriedade exige uma avaliação integrada dos elementos econômicos, sociais e ambientais, bem como das condições fundiárias e do bem-estar coletivo.

Diante disso, foi possível compreender que os conflitos de posse, sejam eles rurais ou urbanos, são sintomas de uma profunda desigualdade social e da dificuldade em conciliar o direito individual à propriedade com o direito coletivo à moradia e ao uso social da terra. O Judiciário, embora essencial na mediação desses conflitos, enfrenta o desafio de proferir decisões que considerem não apenas a legalidade formal, mas também a justiça social e as implicações humanitárias.

O direito à propriedade não é sempre um meio para o gozo exclusivo de seu proprietário. Efetivamente, sua aplicação deve cumprir com os fins esperados pela sociedade para aquele bem

específico, seja correspondente à exploração produtiva, uso como moradia, empreendimento ou outra finalidade prevista legalmente para o haver. Lembra-se ainda que a função social não é condição exclusiva do direito à propriedade de imóvel, sendo também aplicável aos demais tipos de bens, como é exemplo a possibilidade de se usucapir coisas móveis, como veículos.

A regularização fundiária, por sua vez, emerge como um instrumento vital para a pacificação social e a promoção da dignidade humana. No entanto, sua implementação exige mais do que a simples alteração legislativa; demanda vontade política, recursos, capacidade técnica e, sobretudo, uma visão integrada que transcenda a mera titulação e abranja as dimensões urbanísticas, ambientais e sociais.

Assim, ao condicionar a propriedade à sua função social, a Constituição Federal busca equilibrar interesses privados e coletivos, garantindo que o direito de propriedade se transforme em instrumento efetivo de cidadania, justiça social e sustentabilidade, promovendo o desenvolvimento harmonioso das comunidades e a concretização do bem-estar coletivo, sem que haja a imposição de privilégios individuais em detrimento do interesse público, a perpetuação de desigualdades históricas ou a utilização da terra de forma a prejudicar o meio ambiente, os trabalhadores ou a sociedade.

Para avançar na superação dos conflitos fundiários e na plena efetivação da função social da propriedade, é imperativo adotar uma abordagem multifacetada. Isso inclui o fortalecimento das políticas de reforma agrária e urbana, a desburocratização dos processos de regularização, o investimento em infraestrutura e serviços nas áreas regularizadas, a capacitação dos agentes públicos e a promoção da participação social. Somente assim será possível construir um Brasil onde o acesso à terra e à moradia seja um direito efetivo para todos, e não um privilégio para poucos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.**

Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **AgRg no Recurso Especial nº 1.138.517 - MG.** Processo nº 2009/0085811-0. Administrativo. Desapropriação Para Fins De Reforma Agrária. Suspensão do Processo Expropriatório. Medida Cautelar pelo Juiz Singular. Possibilidade. Conceito De Função Social Que Não Se Resume À Produtividade Do Imóvel. Descumprimento Da Função Social Não Reconhecida Pela Corte De Origem. Matéria Probatória. Súmula 7/ Stj. Agravante: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária - INCRA. Agravados: Adriano Chafik Luedy e outros. Relator: Ministro Humberto Martins, 18 de agosto de 2011. Dje: 01/09/2011. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/websecstj/cgi/revista/REJ.cgi/>. Acesso em: 18 out. 2025.

CHALHUB, Melhim Namem. **A função social da propriedade.** Revista EMERJ, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 305-322, 2003. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista24/revista24\\_305.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_305.pdf). Acesso em: 29 set. 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional** - 41ª Edição 2025. 41. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025. E-book. p. 898. ISBN 9786559777143. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786559777143/>. Acesso em: 18 out. 2025.

MORAIS, Isabella Cristina Vera de. **A função social da propriedade e do direito à moradia:** uma análise à luz dos condomínios irregulares do Distrito Federal. 2017. 57 f. Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília, 2017.

ENGELAGE, T. P.; RIBEIRO, E. D. **Conflitos fundiários e a desapropriação**: Uma análise do caso Bubas e a função social da propriedade. *Revista de Estudos Jurídicos da UNESP, Franca*, v. 28, n. 48, p. 177–212, 2024. DOI: 10.22171/rejunesp.v28i48.4486. Disponível em: <https://seer.franca.unesp.br/index.php/estudosjuridicosunesp/article/view/4486>. Acesso em: 29 set. 2025.

RIBEIRO, C. S.; SANTOS, C. S. **Posse x propriedade**: uma análise da função social e do direito à moradia como mínimo existencial. *Revista Ibero-Americana De Humanidades, Ciências E Educação*, v. 11, n. 5, p. 6084–6102, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.51891/rease.v11i5.19397>. Acesso em: 29 set. 2025

SALEME, Edson R. **Direito constitucional**. 5. ed. Barueri: Manole, 2022. E-book. p.166. ISBN 9786555766370. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555766370/>. Acesso em: 20 out. 2025.



## **4 DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO TRANS NO BRASIL: DESAFIOS JURÍDICOS E SOCIAIS FRENTE À VIOLÊNCIA ESTRUTURAL**

*Christian Natália Ferreira da Silva*<sup>23</sup>;

*Christian Luan Maia Batista*<sup>24</sup>;

*Christina Gomes de Oliveira*<sup>25</sup>

*Mykaella do Valle Souza Leão*<sup>26</sup>;

*Samira Emanuelle Xavier Freitas*<sup>27</sup>

*Cynara Silde Mesquita Veloso*<sup>28</sup>

*Vânia Ereni Lima Vieira*<sup>29</sup>

---

23 Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* ferreirabitencorte@gmail.com. ID Lattes: 3034091225840845.

24 Graduando em Direito pelo Centro Universitário Montes Claros. *E-mail:* christiann.maia@gmail.com. ID Lattes: 3813960584973541.

25 Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* christinagomes2003@gmail.com. ID Lattes: 2651829333884680.

26 Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* mykaellavsleao@gmail.com. ID Lattes: 5786047683006255.

27 Graduanda em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* E-mail: samiraemanuellefreitas@gmail.com. ID Lattes: 0399674200040831.

28 Doutora em Direito pela PUC Minas. Mestra em Direito pela UFSC. Pós-graduada e graduada em Direito pela Unimontes. Coordenadora do Dinter em Direito da UFMG e Unimontes Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e da Afya Centro Universitário Montes Claros. *E-mail:* cynara.veloso@afya.com.br. ID Lattes: 2302007965587293.

29 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e da Afya Unifpmoc. Orientadora de TCC do IFNMG. Orientadora deste artigo. *E-mail:* vaniaadvogada109372@gmail.com. Lattes: /9578584709546551 ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente estudo abordará como objetivo, o alto índice da violência em esfera nacional correlacionado a pessoas transgênero, destacando dentro do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) em sua Questão 02 em Direito no ano de 2022, bem como demonstrar os obstáculos legais e sociais diante da persistência da violência estrutural, utilizando como metodologia abordagens qualitativas, com procedimento de coleta de dados bibliográficos e documentais.

O presente trabalho foi elaborado no âmbito das atividades de ensino e pesquisa realizadas no Curso de Direito da Afya Centro Universitário Montes Claros, inserido no contexto da Produção Acadêmica e Cultura de Pesquisa voltadas ao ENADE. Assim, tem como finalidade incentivar a produção científica de estudantes e professores, fortalecendo a cultura investigativa, a autonomia acadêmica e o comprometimento com a qualidade do ensino, além de representar uma forma de superar lacunas de aprendizagem por meio da integração entre teoria, prática e pesquisa.

A identidade de gênero, enquanto extensão essencial da personalidade, diz respeito à forma como cada indivíduo se reconhece e se expressa em relação ao gênero, podendo ou não corresponder ao sexo atribuído no nascimento, conforme orienta o Manual de Comunicação LGBTQIA+, do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2018). Trata-se, portanto, de um elemento subjetivo e intrínseco da identidade, que se manifesta tanto no âmbito íntimo quanto nas interações sociais.

O termo “transexual” surgiu no século XX, inicialmente nos campos de estudo da medicina e da psicologia, para designar indivíduos que buscavam alinhar suas características à sua identidade de gênero, por meio de intervenções hormonais ou cirúrgicas. No entanto, com o avanço dos estudos sobre gênero e sexualidade permitiu compreender e reconhecer que a transexualidade não se restringe a aspectos biológicos ou médicos, mas envolve, sobretudo, à autodeterminação

da identidade e o direito de cada pessoa de viver de acordo com o gênero com o qual se identifica.

Compreender essa temática sob uma perspectiva conceitual é essencial para embasar um aprofundamento teórico e jurídico sobre o tema, discussões posteriores sobre cidadania, igualdade e inclusão, promovendo um olhar crítico dos estudantes de direito e da avaliação de competências na questão ENADE.

No entanto, apesar dos avanços significativos no reconhecimento jurídico e social das identidades de gênero diversas, revela a persistência de um cenário de exclusão, discriminação e violência, que desafia a efetividade das normas e princípios fundamentais. Dessa forma, de que modo a Questão 02 do ENADE Direito 2022 reflete na proteção jurídica da população trans? Dessa forma, essa realidade, demonstra que a igualdade assegurada pela Constituição Federal de 1988, especialmente o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III) e o da isonomia (art. 5º, caput), ainda não alcançou sua plena eficácia, persistindo, assim, uma lacuna entre o reconhecimento jurídico da dignidade humana e sua concretização efetiva no cotidiano. Diante disso, essa defasagem existe a urgência de repensar o papel do Direito como instrumento de transformação social e não apenas de regulação formal, visto que, entre o Brasil e a população transexual há uma relação de luta pela sobrevivência e busca por dignidade.

O estudo terá natureza qualitativa e analítica, com o objetivo de entender como a violência estrutural afeta a proteção aos desafios jurídicos e sociais, ao que se refere a proteção a população trans no Brasil.

O presente tema tem como propósito analisar Questão 02 do ENADE Direito 2022, tipificando a transexualidade sob uma perspectiva jurídica e social, revelando os desafios vivenciados na concretização dos direitos fundamentais da população trans, demonstrando que a proteção se configura como uma exigência de justiça e de efetividade constitucional, diante da obrigação do estado de promover a dignidade da pessoa humana em sua integralidade, sem distinções ou exclusões de qualquer natureza. Assim, no que diz respeito aos objetivos

específicos são 1) examinar o conceito de identidade de gênero e sua proteção nos tratados internacionais; 2) investigar os desafios jurídicos e sociais na proteção da população trans no Brasil frente à violência estrutural; 3) relacionar de forma crítica a Questão 02 do ENADE Direito 2022 à proteção da população trans visando à Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA E CONCEITUAL DE DIREITOS HUMANOS E A PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO TRANS NO BRASIL**

### **2.1 CONCEITO DE IDENTIDADE DE GÊNERO E SUA PROTEÇÃO NOS TRATADOS INTERNACIONAIS**

A presente subseção analisa o conceito de identidade de gênero, suscitado por uma sociedade permeada por preconceitos e discriminações, além de como a proteção nos tratados internacionais garante os direitos humanos em escala global.

A proteção da população transgênero no Brasil representa um dos maiores desafios contemporâneos no campo dos direitos humanos. Em um país que repetidamente aparece com os mais altos índices globais de violência contra pessoas trans e travestis, e que, segundo o relatório da Transgender Europe (por meio do projeto *Trans Murder Monitoring*, TMM) e os dossiês da ANTRA, figura como o país com maior número absoluto de assassinatos desse grupo, a vulnerabilidade permanece dramática. Por exemplo, de acordo com a ANTRA (2021) via Nações Unidas Brasil (2021), foram identificados pelo menos 175 assassinatos de pessoas trans/travestis no Brasil em 2020. Esse dado reforça que o Brasil continua no “topo do ranking mundial” de homicídios contra pessoas trans, e evidencia a gravidade estrutural da transfobia, da invisibilidade institucional e da negligência estatal.

Outrossim, é pertinente destacar que, entre os marcadores anteriormente mencionados, destaca-se a teoria da interseccionalidade. Conforme observado por Cunha (2025), diferentes formas de opressão, como aquelas relacionadas à classe econômica, gênero e raça, podem

se sobrepôr e afetar simultaneamente determinados indivíduos ou grupos sociais.

Bem como, a Organização das Nações Unidas (ONU), se posiciona como uma entidade dedicada à mediação e à proteção dos tratados internacionais, promovendo a paz mundial, como também, preservando a soberania dos Estados e garantindo os direitos humanos em escala global. Dessa forma, entre seus pilares fundamentais, sobressai o compromisso com a proteção das pessoas transsexuais, algo reafirmado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

Admite-se que, a temática acerca da conceituação da identidade de gênero se funda em uma premissa complexa e sensível, porém, necessária para desmistificar os elementos que sustentam o preconceito e a discriminação. Ademais, ao tratar da conceituação, CUNHA (2025) entende que é imprescindível analisá-la a partir de quatro pilares interdependentes, tendo a sexualidade como eixo central de desdobramento, sendo eles: o sexo; o gênero; a orientação sexual e a identidade de gênero.

A adequada compreensão de cada um desses elementos é basilar para que se possa pensar na condução dos parâmetros fundamentais de uma sociedade, pois, sendo a sexualidade indissociável de todo ser humano, reveste-se de um caráter de componente social que impacta em todos os momentos da vida em sociedade, fator que não pode ser ignorado na constituição de um Estado Democrático de Direito. (Cunha, 2025, p.3).

A princípio, a análise inicial recairá sobre o conceito de sexo, cuja compreensão como fundamento da sexualidade está alicerçada em uma perspectiva biológica, vinculada ao corpo e à constituição genética dos indivíduos, conforme aponta, Cunha (2025) considera-se diferentes parâmetros, como os aspectos hormonais, genéticos, anatômicos e fenotípicos, para definir o sexo, o que tradicionalmente sustenta uma visão binária entre homem/macho e mulher/fêmea. Em consonância com o entendimento do autor, Cunha (2025), entende que a visão binária de gênero não contempla a diversidade de corpos e

identidades, especialmente das pessoas intersexo, termo abrangente que reúne mais de uma centena de variações biológicas que não se enquadram nos padrões tradicionais de masculino e feminino.

Assim, o gênero como segundo aspecto da sexualidade, centra-se em uma construção sociocultural, na qual designa ao indivíduo determinada característica. Ademais, a configuração social vigente atribui aos homens características como força, virilidade e a cor azul, enquanto às mulheres são comumente associadas qualidades como fragilidade, delicadeza, o uso da cor rosa e de vestimentas como saias. Dessa forma, indivíduos que manifestam traços tradicionalmente vinculados ao sexo masculino são identificados como pertencentes ao gênero masculino, ao passo que aqueles que incorporam atributos culturalmente ligados ao sexo feminino são reconhecidos como do gênero feminino (Cunha, 2025).

Em conformidade com a sequência anterior estabelecida, a orientação sexual representa o terceiro componente essencial na compreensão da sexualidade. De acordo com os entendimentos trazidos pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), a faceta na qual se vincula tem um caráter externalizado, atrelado à atração emocional, afetiva ou sexual por outros indivíduos de mesmo ou de outros gêneros. Atualmente, a orientação sexual é compreendida, de forma geral, a partir de cinco categorias: heterossexual; homossexual; bissexual; assexual e pansexual, cada uma refletindo diferentes formas de atração afetiva e sexual dos indivíduos se relacionarem.

Nesse viés, com a finalidade de encerrar as dimensões ora apresentadas, este estudo centra-se na conceituação da identidade de gênero, considerada núcleo essencial para a compreensão das dinâmicas sociais e da construção subjetiva dos seres humanos. Ademais, no contexto da Opinião Consultiva nº 24/2017, a Corte IDH definiu a identidade de gênero como a experiência interna e individual de cada pessoa em relação ao seu gênero, que pode ou não coincidir com o sexo atribuído no nascimento. Visto, essa vivência inclui a percepção pessoal do próprio corpo, podendo envolver, ou não modificações corporais (TRAVASSOS, 2018).

Dentro dessa conceituação, destacam-se duas perspectivas distintas, o cisgênero, que se refere às pessoas cuja identidade de gênero corresponde ao sexo atribuído no nascimento; e o transgênero, que diz respeito àquelas cujas identidades de gênero não se alinha com o sexo designado ao nascer.

Dessa forma, uma vez compreendidos os conceitos e os impasses que os cercam, torna-se pertinente aprofundar o entendimento acerca da proteção da comunidade transsexuais, considerando a situação de vulnerabilidade que a afeta em escala global, principalmente em âmbito nacional. Segundo a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969), vigora o princípio fundamental da dignidade da pessoa humana, que engloba, em sua essência, o direito ao reconhecimento da personalidade jurídica, direito à liberdade e direito à vida privada. Assim, a adoção de medidas facilitadoras, nesse contexto, representa o cumprimento da obrigação de respeitar e garantir os direitos sem qualquer forma de discriminação, bem como da obrigação de implementar disposições de direito interno compatíveis com os preceitos da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

### **3 DESAFIOS JURÍDICOS E SOCIAIS NA PROTEÇÃO DA POPULAÇÃO TRANS NO BRASIL FRENTE A VIOLÊNCIA ESTRUTURAL**

A presente subseção analisa a Questão 02 do ENADE Direito 2022, que disserta acerca dos desafios jurídicos e sociais na proteção da população trans no Brasil gente a violência estrutural, busca-se emergir como um dos dilemas mais prementes do ordenamento jurídico contemporâneo, especialmente quando confrontada com a persistência da violência estrutural.

No Brasil, país que, conforme o relatório TMM da *Transgender Europe* (TGEU), ocupou a 13ª posição global em homicídios contra pessoas transsexuais entre 2008 e 2021, a violência não se restringe a atos isolados, mas revela-se como uma estrutura social enraizada em preconceitos normalizados e falhas institucionais. Essa análise,

ancorada na teoria da interseccionalidade proposta por Kimberlé Crenshaw e adaptada ao contexto brasileiro por autores como Leandro Reinaldo da Cunha (2025), ilumina como marcadores de gênero, raça e classe se entrelaçam, agravando a marginalização de indivíduos trans, particularmente transsexuais, que enfrentam não apenas a negação de sua identidade, mas a erosão sistemática de sua dignidade humana.

Os desafios sociais à população transsexual no Brasil configuram-se como um emaranhado de estigmas culturais e exclusões cotidianas que alimentam a violência estrutural. Visto que, em uma sociedade ainda impregnada por uma visão binária e heteronormativa do gênero, as pessoas transsexuais são frequentemente reduzidas a estereótipos que as retratam como ameaça à ordem moral ou como objetos de curiosidade mórbida (Cunha, 2025, p. 34) observa que 75% dos dados sobre assassinatos trans provêm de fontes midiáticas não oficiais, o que não só subestima a real extensão do problema, mas também reforça narrativas sensacionalistas que culpabilizam as vítimas por sua própria condição existencial.

Essa desumanização social manifesta-se em esferas como o mercado de trabalho, onde a taxa de desemprego entre transsexuais ultrapassa 90% em algumas regiões urbanas, conforme estudos da Associação Nacional de Travestis e Transsexuais (ANTRA), compelindo muitas a migrar para a prostituição como única via de subsistência. Tal precariedade econômica, aliada à interseccionalidade, agrava-se para trans negras e periféricas, cujas vidas são ceifadas em rituais de ódio que misturam transfobia, racismo e classismo (ANTRA, 2020).

A violência não é mero acidente; é o produto de uma cultura que, desde a colonização, impôs hierarquias de gênero e sexualidade como ferramentas de controle social, perpetuando o que Butler (2004) denomina de “*inteligibilidade precária*” – a exclusão simbólica que torna certas vidas “vidas não lamentáveis”, ou seja, existências que não são reconhecidas socialmente como dignas de luto ou proteção.

Ademais, os obstáculos sociais estendem-se à esfera familiar e educacional, onde o reconhecimento da identidade de gênero é sistematicamente negado. Relatos de jovens transsexuais expostos

a terapias de “conversão” ou ao abandono parental ilustram como a família, suposta célula básica da sociedade, converte-se em epicentro de trauma, funcionando como mecanismo de regulação e punição das dissidências de gênero, conforme analisa Bento (2006).

Na educação, a ausência de políticas inclusivas e de mecanismos efetivos de proteção à diversidade de gênero inviabiliza a permanência escolar de pessoas trans e travestis. Ainda que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) estabeleça princípios de igualdade e vedação à discriminação, sua implementação é fragmentária e insuficiente, permitindo que escolas permaneçam como espaços de silenciamento e violência simbólica. Pesquisas apontam que **77,5%** de crianças e adolescentes trans já sofreram algum tipo de agressão ou hostilidade no ambiente escolar, o que contribui para elevados índices de abandono e baixa conclusão educacional entre essa população (Grupo Dignidade, 2021). Tal exclusão perpetua ciclos de pobreza e marginalização, uma vez que a negação do direito à educação retira a possibilidade de ruptura com trajetórias de precariedade social.

Nesse cenário, iniciativas institucionais, como campanhas promovidas pela ONU Mulheres ou programas da Defensoria Pública da União, buscam promover o respeito à identidade de gênero e ampliar o debate público. Contudo, tais ações frequentemente encontram resistência de grupos conservadores, que mobilizam discursos morais e religiosos para naturalizar práticas discriminatórias — o que, como alerta Miskolci (2021), revela um projeto político de controle dos corpos dissidentes, sustentado por uma matriz heteronormativa que tensiona os limites democráticos brasileiros.

A persistência de lacunas no arcabouço normativo brasileiro evidencia que, embora haja avanços significativos no reconhecimento jurídico das identidades trans, tais conquistas ainda não são suficientes para garantir a efetividade dos direitos fundamentais dessa população. A CRFB de 1988, em seu artigo 5º, consagra os princípios da igualdade e da dignidade da pessoa humana; contudo, sua concretização esbarra em práticas institucionais que naturalizam a discriminação e invisibilizam demandas específicas de pessoas trans (Brasil, 1988).

Um marco relevante nesse processo foi a Resolução nº 183/2016 do Conselho Federal de Medicina (CFM), posteriormente complementada por outros normativos, que reconhece a autonomia das pessoas trans no processo de afirmação de gênero, dialogando com a Opinião Consultiva nº 24/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), segundo a qual a identidade de gênero constitui dimensão interna, subjetiva e inalienável da pessoa humana, diretamente vinculada ao exercício da dignidade e da liberdade individual (Travassos, 2018, p. 72).

Não obstante esse avanço normativo, a implementação prática do direito à retificação de nome e gênero no registro civil, consolidado no Brasil após o julgamento da ADI 4275/DF e regulamentado pelo Provimento nº 73/2018 do CNJ, ainda enfrenta obstáculos burocráticos. Em diferentes estados, cartórios e magistrados impõem exigências indevidas, solicitam documentos adicionais ou relativizam a autodeterminação de gênero, transformando um direito reconhecido pelo sistema de justiça em um percurso desgastante e, por vezes, revitimizador. Esses entraves prolongam o tempo de tramitação, expõem pessoas trans a constrangimentos e reforçam as barreiras institucionais que deveriam justamente ser superadas pela legislação vigente.

A criminalização da transfobia no Brasil representa um avanço importante, mas sua eficácia prática continua limitada. Em 13 de junho de 2019, o Supremo Tribunal Federal (STF) equiparou atos de homofobia e transfobia aos crimes previstos na Lei 7.716/1989 (Lei do Racismo), por meio do julgamento da ADO 26/DF e do MI 4733/DF, decisão que representou o reconhecimento formal da proteção penal contra discriminação por identidade de gênero ou orientação sexual.

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San-José da Costa Rica, 1969), ratificada pelo Brasil, impõe ao Estado o dever de prevenir, punir e reparar violações aos direitos humanos, incluindo o princípio da igualdade e a proibição de discriminação. Nesse âmbito internacional, a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem jurisprudência que reitera esse dever de

“due diligence” estatal para proteger pessoas LGBTI+. Notoriamente, no caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile* (2012), a Corte condenou o Estado chileno por discriminação baseada em orientação sexual/gênero ao retirar a guarda de filhas de uma mulher simplesmente por ela viver em união homoafetiva, reconhecendo que normas ou decisões baseadas em preconceito violam a Convenção.

Por outro lado, no plano doméstico brasileiro, a ausência de uma lei federal abrangente que proteja explicitamente a população trans, combinada com a resistência de setores conservadores que defendem uma concepção restrita de “família tradicional”, evidencia a persistência de um vácuo normativo e político. Essa lacuna demonstra que os desafios jurídicos não são meras falhas técnicas: tratam-se de expressões de uma violência institucional e estrutural. Ao procrastinar a aprovação de legislação inclusiva e tolerar a discriminação, o Estado convive com a exclusão social de pessoas trans, negando-lhes a efetivação de direitos reconhecidos internacionalmente.

Em síntese, os desafios jurídicos e sociais à proteção da população trans no Brasil, particularmente transsexuais, perante a violência estrutural demandam uma abordagem integrada que transcenda o paliativo para o transformador. Enquanto a sociedade brasileira não desmantelar os pilares do preconceito, por meio de educação inclusiva e campanhas midiáticas robustas, e o sistema jurídico não internalizar plenamente os padrões internacionais de direitos humanos, como preconiza a Declaração Universal dos Direitos Humanos em seu artigo 1º, a letalidade persistirá como sina coletiva. Este capítulo, ao ecoar a provocação do ENADE 2022, convida a uma reflexão urgente: a verdadeira cidadania trans não se constrói em normativas isoladas, mas em uma reconfiguração ética e institucional que reconheça, enfim, a plena humanidade de todos.

## 4. A QUESTÃO 02 DO ENADE DIREITO 2022 E A FORMAÇÃO CRÍTICA DO JURISTA CONTEMPORÂNEO

### 4.1 A QUESTÃO DO ENADE EM ANÁLISE

Para melhor entendimento do tema, abaixo apresenta-se a questão do ENADE, objeto do presente estudo:

#### TEXTO 1

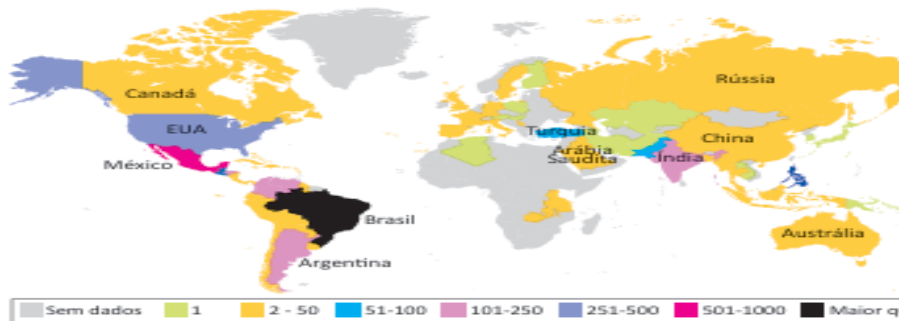
Dados do levantamento feito pelo *TransgenderEurope* (TGEU) mostram que o Brasil permaneceu pelo 13º ano consecutivo como o país que mais mata pessoas transgêneros.

Mortes de Transgêneros - Por Países de 2008 a 2021 (Números Absolutos)

#### TEXTO 1

Dados do levantamento feito pelo *TransgenderEurope* (TGEU) mostram que o Brasil permaneceu pelo 13º ano consecutivo como o país que mata pessoas transgêneros.

#### Mortes de Transgêneros - Por Países de 2008 a 2021 (Números Absolutos)



TRANSGENER EUROPE (TGEU). Disponível em: <https://transrespe>  
Acesso em: 5 jul. 2022 (ada)

#### TEXTO 2

De acordo com dados do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan), do Ministério da Saúde, houve um crescimento bruto de 5% nas violências contra homossexuais e 37,1% nas violências

contra bissexuais, passando de 4 855 registros em 2018 para 5 330 em 2019. No gráfico a seguir são apresentados os dados percentuais de casos notificados em 2019, de acordo com a orientação sexual das vítimas de violência.

Brasil: Perfil de Pessoas Homossexuais e Bissexuais Vítimas de Violência, por  
Orientação Sexual, por Faixa Etária (2019)

No presente estudo, os textos constantes da Questão 02 da Prova Objetiva do ENADE Direito 2022 serão utilizados de forma adaptada, tomando-os como base empírica para análise crítica à luz da legislação vigente, da doutrina especializada e dos posicionamentos firmados pelos tribunais superiores. Essa abordagem permitirá não apenas a compreensão dos aspectos normativos envolvidos, mas também a identificação de como a jurisprudência e a produção científica jurídica consolidam a interpretação contemporânea sobre a matéria debatida no referido exame.

## **4.2 ANÁLISE DA QUESTÃO DO ENADE**

A presente subseção analisa a Questão 02 do ENADE Direito 2022, que aborda os direitos humanos e a proteção da população trans no Brasil, entre teoria e prática no ensino jurídico. Dessa forma, busca-se compreender como o ENADE concorre para a pensamento crítico do jurista contemporâneo, incentivando a reflexão acerca dos desafios éticos e sociais, destacando a importância da pesquisa, da docência e do compromisso social na formação acadêmica.

Os resultados obtidos a partir da análise bibliográfica e documental referente a Questão 02 do ENADE Direito 2022, demonstra que a violência estrutural contra a população trans no Brasil constitui um fenômeno persistente e multifacetado, sustentado por fatores culturais, institucionais e econômicos. Nesse sentido, o estudo em geral esclarece que, apesar de avanços normativos significativos,

como a Resolução nº 183/2017 do Conselho Federal de Medicina, que tem como principal objetiva assegurar a retificação de nome e gênero sem exigência de cirurgia, e a decisão do STF de 2019, que enquadrou a homotransfobia como crime de racismo, ainda há uma grande distância entre o direito formal e sua efetividade prática. Ademais, dados extraídos de fontes como o *Trans Murder Monitoring* (TMM) e a Associação Nacional de Travestis e Transexuais (ANTRA) revelam que o Brasil ocupa posição de destaque entre os países com maiores índices de homicídios de pessoas trans, além de apresentar taxas de desemprego superiores a 90% entre essa população em algumas regiões.

Com base no que foi expresso, é notório ressaltar que esses números indicam que as medidas jurídicas, embora relevantes, são insuficientes sem políticas públicas integradas que abordam as dimensões educacional, social e econômica da exclusão. Nesse cenário, o ENADE atua como ferramenta pedagógica que vincula avaliação ética, e de compromisso social.

Os exemplos apresentados reforçam a necessidade de compreender a violência contra pessoas trans sob a ótica da interseccionalidade, conceito trabalhado por Kimberlé Crenshaw e adaptado ao contexto brasileiro por Cunha (2025). Nesse viés, a sobreposição de marcadores como raça, gênero, classe e orientação sexual amplia as vulnerabilidades e agrava os efeitos da marginalização. Outrossim, casos emblemáticos analisados apontam que pessoas trans negras e periféricas estão em situação ainda mais crítica, enfrentando múltiplas formas de opressão.

Além disso, no campo educacional, observa-se que a permanência escolar de adolescentes trans é fortemente comprometida por práticas discriminatórias, o que resulta em elevados índices de evasão. Embora o IBGE não disponha de dados específicos sobre abandono escolar de pessoas trans, pesquisas de organizações da sociedade civil indicam que grande parte dessa população interrompe os estudos em razão da transfobia institucional e da ausência de políticas inclusivas adequadas

(IBGE, 2025). Esse cenário impacta diretamente o acesso ao mercado de trabalho e reforça ciclos de pobreza e exclusão social.

Por outro lado, iniciativas como as campanhas promovidas pela ONU Mulheres (2025) e pela Defensoria Pública da União (DPU, 2025) evidenciam que ações afirmativas voltadas à visibilidade e à conscientização pública possuem potencial para transformar percepções e ampliar a proteção de direitos, ainda que enfrentem resistências de grupos conservadores que buscam deslegitimar políticas de diversidade e inclusão.

De modo efetivo, o estudo acerca da Questão 02 do ENADE Direito 2022, comprova que o combate à violência estrutural requer uma abordagem interdisciplinar, unindo o direito, à educação e as políticas sociais. Sendo assim, as comparações internacionais reforçam que países com legislações específicas e políticas educacionais inclusivas — como Argentina e Uruguai — obtiveram avanços concretos na redução da violência e no aumento da representatividade trans em espaços públicos e profissionais. Esses exemplos podem servir de modelo para o fortalecimento da proteção jurídica e da cidadania no contexto brasileiro.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise empreendida neste capítulo permitiu evidenciar que a proteção à população trans no Brasil permanece condicionada a desafios estruturais que ultrapassam a mera dimensão normativa, alcançando aspectos sociais, culturais, institucionais e econômicos. Nesse sentido, a partir da articulação entre os referenciais teóricos, os dados empíricos levantados e o exame crítico da Questão 02 do ENADE Direito 2022, torna-se possível apresentar as conclusões decorrentes de cada seção, bem como uma síntese integradora acerca do tema.

Na introdução, explora-se que a violência dirigida à população trans constitui um fenômeno complexo e persistente, sustentado por estruturas históricas de marginalização e pela insuficiente efetividade

dos dispositivos constitucionais de proteção. Além disso, destacou-se que a escolha da temática pelo ENADE, em sua Questão 02, reafirma a necessidade de que a formação jurídica brasileira associe debates contemporâneos voltados à dignidade humana, à igualdade material e à inclusão social.

Em continuidade dessa ideia a primeira seção, trata-se do conceito de identidade de gênero e de sua proteção no âmbito dos tratados internacionais, completando assim que a autodeterminação da identidade de gênero configura elemento essencial da personalidade e da dignidade da pessoa humana, conforme reconhecido pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e reafirmado pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Sucede-se, ainda, que a normatividade internacional determina parâmetros claros de proteção, que devem ser incorporados pelos sistemas jurídicos nacionais, principalmente no que se refere à garantia de reconhecimento, respeito e efetividade dos direitos fundamentais.

Já na segunda seção, dedicada à investigação dos desafios jurídicos e sociais vivenciados pela população trans no Brasil, percebe-se que a violência estrutural persiste em diferentes esferas, sendo elas, familiar, educacional, laboral, institucional e estatal, e ainda que sua intensidade é agravada por marcadores interseccionais, como raça, classe e territorialidade. Mesmo que avanços importantes tenham sido observados, como a retificação civil de nome e gênero e a criminalização da homotransfobia, a realidade prática demonstra que tais medidas não têm sido suficientes para mitigar a marginalização, em razão da baixa implementação prática, da subnotificação e da resistência institucional.

A terceira seção, ao analisar a Questão 02 do ENADE Direito 2022, demonstrou a relevância da avaliação para a formação crítica do jurista contemporâneo. Portanto é notório ressaltar que o ENADE transcende a função avaliativa, atuando como instrumento pedagógico que convoca estudantes e instituições à reflexão sobre o compromisso ético, social e constitucional da prática jurídica. Constando dessa forma que a correta interpretação da questão exige uma leitura

transversal do ordenamento jurídico brasileiro, articulando princípios constitucionais, tratados internacionais e dados sobre violência estrutural.

À luz dessas reflexões, torna-se possível responder de maneira conclusiva à Questão 02 do ENADE 2022: a proteção jurídica da população trans não se esgota no reconhecimento formal da identidade de gênero, mas exige a implementação de políticas estruturais capazes de prevenir, enfrentar e reparar as múltiplas formas de violência e discriminação que incidem sobre esse grupo. Tal proteção, portanto, deve materializar os comandos da CRFB de 1988, especialmente os princípios da dignidade da pessoa humana e da igualdade, e cumprir as obrigações assumidas pelo Brasil no plano internacional, notadamente aquelas previstas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que impõe ao Estado o dever de garantir o exercício pleno e efetivo dos direitos fundamentais sem discriminação.

De modo geral, observa-se que a superação da violência estrutural contra pessoas trans requer a convergência entre três dimensões fundamentais: a) o Direito, mediante marcos normativos eficazes, decisões judiciais coerentes e mecanismos de responsabilização estatal; b) a educação, enquanto instrumento de transformação cultural e promoção de práticas pedagógicas inclusivas; c) as políticas públicas, com ações afirmativas capazes de reduzir desigualdades, ampliar o acesso à cidadania e garantir proteção integral.

Dessa forma, é notório que a contribuição central deste capítulo reside, portanto, na demonstração de que a efetividade dos direitos humanos da população trans demanda um projeto democrático que articule igualdade formal e material, reconhecimento simbólico e políticas estatais consistentes. Por fim, a cidadania trans somente será plenamente concretizada quando o Estado e a sociedade assumirem, de maneira conjunta, o compromisso de combater a transfobia estrutural e assegurar a todas as pessoas o direito de existir com dignidade.

## REFERÊNCIAS

AMERICANOS, **Organização dos Estados. Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica)**. San José, Costa Rica, 22 nov. 1969.

**ANTRA – Associação Nacional de Travestis e Transexuais**. *Dossiê Assassinatos e Violência contra Travestis e Transexuais Brasileiras em 2020*. São Paulo: ANTRA; IBTE; Expressão Popular, 2021. Disponível em: <https://antrabrasil.org/wp-content/uploads/2021/01/dossie-trans-2021-29jan2021.pdf>. Acesso em 29 nov. 2025.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça. Manual de Comunicação LGBTI+**. Brasília: CNJ, 2018.

BENEVIDES, Bruna G. Dossiê: **Assassinatos e violências contra travestis e transexuais brasileiras em 2024**. Brasília, DF: Associação Nacional de Travestis e Transexuais – ANTRA, 2025. 144 p.

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

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) nº 26 e Mandado de Injunção (MI) nº 4733**. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília: STF, 2019.

BUTLER, Judith. **Deshacer el género**. Barcelona: Paidós, 2004.

CUNHA, Leandro Reinaldo da. **Manual dos Direitos Transgênero**. 1. ed. Rio de Janeiro: SRV, 2025.

CUNHA, Leandro Reinaldo da. **Manual dos Direitos Transgênero - 1ª Edição 2025**. Rio de Janeiro: SRV, 2024.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (DPU). **Manual de Atuação com Perspectiva de Gênero da Defensoria Pública da União**. Brasília: DPU, 2025. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-03/manual\\_de\\_atuacao\\_com\\_perspectiva\\_de\\_genero-2025.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-03/manual_de_atuacao_com_perspectiva_de_genero-2025.pdf?utm_source=chatgpt.com). Acesso em: 29 nov. 2025.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Brasil é o país que mais mata travestis e pessoas trans no mundo, alerta relatório da sociedade civil entregue ao UNFPA**. 03 fev. 2021. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/110425-brasil-é-o-país-que-mais-mata-travestis-e-pessoas-trans-no-mundo-alerta-relatório-da>. Acesso em 29 nov. 2025.

ONU Mulheres. **Visibilidade Trans: 5 coisas que você precisa saber sobre os direitos humanos das pessoas trans**. 2025. Disponível em: [\[link\]](#). Acesso em: dia mês ano.

TRAVASSOS, Gabriel Saad. **A opinião consultiva n.º. 24/2017 da Corte Interamericana de Direitos Humanos: a identidade de gênero como núcleo componente da dignidade da pessoa humana**. Revista da Defensoria Pública da União, Brasília, v. 1, n. 11, p. 65–88, dez. 2018.



## 5 DIREITO A SAÚDE E POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE OMISSÃO ESTATAL E INTERVENÇÃO JURÍDICA

*Aiza Thainá; Queiroz*<sup>30</sup>

*Jeovania Almeida*,<sup>31</sup>

*Joyce Vilane Ribeiro Batista Santos*,<sup>32</sup>

*Leni Maria Pereira Silva*<sup>33</sup>

*Maregly Priscila Pereira*<sup>34</sup>

*Vânia Ereni Lima Vieira Vieira*<sup>35</sup>

*Izabela Alves Drumond Fernandes*<sup>36</sup>

---

30 Acadêmica do Curso de Direito da Afya Montes Claros. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3127-5628> ID Lattes : 8356515416430379. *Email*: aizaqueiroz89@gmail.com.

31 Acadêmica do Curso de Direito da Afya Montes Claros. *Email*: jeovaniialmeida@hotmail.com. ID do Lattes: <https://lattes.cnpq.br/3893082115944830>.  
ORCID id: 0009-0001-8759-4512

32 Acadêmica do Curso de Direito da Afya Montes Claros. *Email*: joycevilane@hotmail.com. ID do Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6684184553449825>.

33 Doutora em Ciências Sociais UERJ- Graduanda em Direito UNIFIPMOC. Professora Curso de Serviço Social Unimontes. lattes <http://lattes.cnpq.br/032222031369341>.  
ORCID: 0000-0020798-3092. *E-mail*: Leni\_2575@yahoo.com

34 Mestre em Biotecnologia pela Universidade Estadual de Montes Claros . Graduanda em Direito UNIFIPMOC. <http://lattes.cnpq.br/0555419240024335> ORCID: 0009-0003-4654-9349. *E-mail*: margellypriscila@hotmail.com

35 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e da Afya Unifipmoc. Orientadora de TCC do IFNMG. Orientadora deste artigo. *E-mail*: vaniaadvogada109372@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9578584709546551> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>  
*E-mail*: joycevilane@hotmail.com.

36 Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Mestra em Direito: Constitucionalismo e Democracia pela Faculdade de Direito do Sul de Minas. Pós graduada em Direito Processual: grandes transformações pela UNISUL. Pós graduada em Direito Ambiental pela Fundação Santo Agostinho de Montes Claros. Pós-graduação em Direito Digital. Pós graduada em Direito Tributário. Graduada em Pedagogia e em Direito. Professora dos Curso de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros.. Avaliadora do INEP/MEC. Advogada. *E-mail*: izabela.fernandes@afya.com.br. ID do lattes: 7099211146859176.

## 1 INTRODUÇÃO

A presente seção tem como objetivo promover uma reflexão crítica sobre a concretização do direito fundamental à saúde no Brasil, tal como previsto no artigo 196 da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB de 1988), especialmente à luz da repartição de competências entre os entes federativos e das medidas judiciais disponíveis ao cidadão.

O enunciado exige que o discente compreenda não apenas o conteúdo normativo do direito à saúde, mas também sua operacionalização prática dentro do modelo federativo brasileiro. Nesse sentido, é necessário o domínio do sistema de competências administrativas comuns, conforme o artigo 23, inciso II, da CRFB de 1988, bem como a interpretação dada pelo Supremo Tribunal Federal, que tem desempenhado papel central na harmonização das atribuições entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios no âmbito do SUS.

Além disso, a questão propõe a análise do fenômeno da judicialização da saúde, intensificado nos últimos anos (especialmente durante a pandemia da Covid-19), exigindo do candidato o conhecimento técnico acerca das medidas judiciais cabíveis em casos de negativa administrativa de fornecimento de medicamentos ou tratamentos. Portanto, avaliam-se aqui não só habilidades de interpretação e aplicação de normas constitucionais e jurisprudência consolidada, mas também competências argumentativas, capacidade de articulação lógica e análise crítica sobre o papel do Poder Judiciário na efetivação dos direitos sociais.

Verifica-se que, a efetivação do direito à saúde no Brasil se mostra como um desafio multifacetado que exige a conjugação de esforços administrativos, legislativos e judiciais. A CRFB de 1988 de forma clara a responsabilidade do Estado em viabilizar o acesso à saúde, como um direito social que é trazido no artigo 196, da CF/88. Ainda no artigo 198 do texto constitucional, fica estabelecido o sistema único de saúde, o qual deve ter seu funcionamento assegurado a partir da integração dos entes federativos, tal qual estabelece no artigo 198, §2º. Assim, é

possível inferir a existência, cuja responsabilidade solidaria entre os entes federativos, o que foi reforçado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), Tema 793, ao reconhece competência comum e a possibilidade de responsabilização conjunta.

No entanto, a ineficácia das ações administrativas tem levado à intensificação da judicialização, convertendo o Judiciário em um ator de relevo na efetivação de direitos sociais. Neste contexto, conhecer os instrumentos processuais disponíveis ao cidadão, como o mandado de segurança, a ação civil pública e a ação ordinária com pedido de tutela de urgência, torna-se essencial para assegurar o acesso igualitário e universal ao sistema de saúde. Compreender esses mecanismos e o contexto em que são utilizados é crucial para a formação de profissionais jurídicos comprometidos com a garantia dos direitos fundamentais e com a construção de uma sociedade mais justa e solidária, conforme os princípios constitucionais que regem o Estado Democrático de Direito. O presente estudo vinculado a linha de pesquisa como atividade das diretrizes de cumprimento da integralidade do ensino, pesquisa e extensão.

## **2 QUESTÃO ENADE A SER ANALISADA**

### **2.1.SAÚDE NO BRASIL E SUA PREVISÃO CONSITUCIONAL**

O processo de inserção da saúde no campo dos direitos fundamentais é integrado a um histórico de defesa da unversialização, equidade e integralidade dos serviços de saúde. Desde os vindos dos anos de 1930 há uma efervescência popular de amplos setores da sociedade que discutiam a oferta de serviços de saúde no país, especialmente, na sua composição seletiva, regionalizada e elitista. O surgimento de uma proposta que estivesse atenta as desigualdades sociais nasce da experiência no Norte de Minas, por meio do Projeto Montes Claros (PMC)<sup>37</sup>. Projeto criado na primeira quadra do século

---

37 A contextualização tem referência nos estudos de Pereira e Mendonça (2012) A implantação do “Sistema Integrado de Prestação de Serviços de Saúde do Norte

XX, a partir das atividades de “saúde simplificada”<sup>38</sup> realizada pelo norte-americano enfermeiro Leslie Charles Scofield Junior.

Por meio de um trabalho missionário que envolvia práticas de atendimento em saúde para a população ribeirinha às margens do Rio São Francisco, em sua extensão de Pirapora-MG até Juazeiro do Norte na Bahia, eram realizados atendimentos básicos de saúde desde cuidados com gestantes, crianças, idosos nas áreas de odontologia, enfermagem e tratamentos medicamentosos.

A existência do PMC e sua inserção territorial a partir dos investimentos internacionais corroboram para a criação de serviços.

projeto Montes Claros tornou-se viável a partir de aportes financeiros internacionais, como, da USAID (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional) mediada pelo Ministério da Saúde. Esses recursos tornaram possível a construção de uma rede física de 40 postos de saúde numa área geográfica de 144 mil Km<sup>2</sup>, a compra de equipamentos necessários para sua instalação e o investimento em treinamento de 625 auxiliares de saúde (Teixeira, 1995,p.26).

Para Teixeira (1995, 2025) a inovação que ocorre em Montes Claros e que será aplicada em outras regiões do país não se verificará em outras experiências. E mesmo estando vinculada ao processo desencadeado

---

de Minas” ou simplesmente, “Projeto Montes Claros” (PMC), em seu “contexto institucional do surgimento das propostas de medicina simplificada”, à experiência do enfermeiro e missionário adventista norte-americano Leslie Charles Scofield Jr. e de sua esposa no Norte de Minas Gerais. Sob o uso de embarcação denominada de Luminária, atuou na região por seis anos, prestando assistência religiosa e de saúde à população ribeirinha. Retorna aos seu país para doutoramento, na ocasião conhece o professor Joseph Beasley, chefe do Departamento de Saúde Familiar e Dinâmica Populacional da universidade, que se interessou pelo trabalho do missionário no Brasil. Parceira que renderia investimento que culminaria na implantação do Projeto Montes Claros .

38 Segundo Acurcio (2012) por Medicina simplificada entende-se uma espécie de medicina comunitária, como a utilização de mão de obra local (os agentes de saúde) e a participação da comunidade.

nas Universidades que adotaram uma “medicina comunitária” em suas regiões por meio do financiamento de agência internacional, não alcançaram a contribuição que o PMC construiu para a saúde pública no Brasil. Tentativas de expansão foram frustradas, como de Caruaru (PE), devido uma incipiente institucionalização do setor público.

O PMC mobilizou setores estratégicos do Estado. Por meio da experiência e envolvimento de profissionais de saúde, estudantes e agência internacional o projeto conseguiu escrever, no campo da intervenção e da propositura, as diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS). Foi em reuniões e articulações com Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais; Ministério da Saúde e outros órgãos foi institucionalizada a experiência no Norte de Minas.

Essa inovação rendeu a carta de Montes Claros que apresenta uma proposta de saúde pública assentada na universalização, descentralização e participação popular. Tendo como diretriz a ampliação da cobertura e oferta de serviços junto a população de forma territorializada e dividida por áreas programáticas.

O resultado foi uma sistematização de orientações que sinalizou a mudança na oferta de saúde pública no Brasil. Segundo Teixeira (1995) a partir de 1985, por meio da mobilização de gestores municipais de saúde envolvidos no IV Encontro Municipal do Setor da Saúde e III Encontro Nacional dos Secretários Municipais de Saúde elaboraram a Carta de Montes Claros, intitulada, “Muda Saúde” (Teixeira, 1995,p.58).

O documento estabelece como princípio da saúde como um direito de todos e dever do Estado. Com vistas a alcançar a universalização as ações de saúde. Com base nessas defesas entre outras que compoem o documento foi realizada a 8º Conferência de Saúde em 1986. Desta aprova a implantação de um Sistema Único de Saúde com vistas a garantir serviços voltados ao conjunto da sociedade. As diretrizes dessa Conferência ganharam forma de lei na Constituição de 1988 na forma do artigo 196 e na Lei Orgânica de Saúde (8.080/90) e transformaram-se em objetivos a serem perseguidos pela reorganização de um Sistema Único de Saúde (SUS) (Rodrigues. Et.al. 2015).

a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos, bem como possibilite o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação”. Apesar dessa disposição, sabe-se que o Estado brasileiro carece de mecanismos de implementação efetiva do direito à saúde a todos. O quadro agravou-se ainda mais com a pandemia de Covid-19, intensificando-se a judicialização da saúde. Nesse sentido, faça o que se pede nos itens a seguir.

a) Considerando o sistema constitucional de repartição de competências no Brasil, e com base no posicionamento do Supremo Tribunal Federal, explique a atribuição dos entes federativos relativa ao direito fundamental à saúde. (valor: 5,0 pontos)

b) Explique de que medida(s) judicial(is) o particular dispõe diante de uma decisão denegatória de fornecimento de medicamento no âmbito administrativo, referente ao acesso à saúde. (valor: 5,0 pontos) (CRFB de 1988).

Nos vindos de 1990 como mecanismo de regulamentação do art.196 é sancionada a 8.080, de 19 em Setembro de 1990. Trata-se de um dispositivo que organiza os serviços de saúde por meio da promoção, proteção e recuperação da saúde, além de ampliar a oferta de serviços e definir a responsabilidade do Estado.

E, na primeira década do século XXI, a lei 12864/2013 sistematiza a responsabilidade do Estado por meio do art. 2º que estabelece que a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu pleno exercício. Onde reduzir riscos de doença se apreende a partir da apreensão do princípio da universalidade e igualitário por meio da oferta de serviços que corroborem com a promoção, proteção e recuperação da saúde, assim preconiza o seu § 1º definindo o dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais.

## 3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA QUESTÃO ENADE

### 3.1 DO DIREITO A SAÚDE

O presente tópico visa abordar o Direito a Saúde, direito fundamental, que tem como pilar garantir a dignidade humana, a justiça social e através destes promover o bem-estar da população. Trata-se de um direito social diretamente ligado à vida e ao desenvolvimento pleno do indivíduo. Ou seja, o direito à saúde é um direito de todos e dever do Estado, garantido pela CRFB, ele está previsto no artigo 6º e no artigo 196:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. (CF, 1988, grifo nosso)

[...] Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (CF, 1988).

Verifica-se que, através do Direito a saúde, tem-se o estabelecimento da equidade garantindo que todos independente da condição social, econômica ou geográfica tenham acesso a ela. Neste contexto observa-se que, o Estado precisa promover ações que tenham o dever não apenas de conceder o direito, como também de fiscalizar e controlar, de modo que se tenha um serviço de qualidade e que atenda as necessidades da população, conforme aborda a CRFB de 1988, no seu artigo 197:

Art. 197. São de relevância pública as ações e serviços de saúde, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita diretamente ou através de terceiros e, também, por pessoa física ou jurídica de direito privado.

Ademais, o Direito a saúde também é apresentado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro 1948, no artigo 25, quando em seu texto destaca a necessidade de que seja assegurado um padrão de vida com garantia do mínimo existencial, dentre conjuntos de direitos que compreendem o mínimo existencial está elencado a saúde e os cuidados médicos, dentre outros, os quais em conjunto permitem ao indivíduo e sua família gozar de uma vida digna.

O direito à saúde, no Brasil, é efetivado por meio de políticas públicas, que representam instrumentos de ação governamental a resultantes de diversos processos, voltados à definição de prioridades e à implementação de medidas concretas. Sob uma perspectiva funcional, a política pública constitui um conjunto de decisões que buscam fortalecer e/ou transformar determinado aspecto da realidade social, mediante estratégias de atuação e alocação de recursos voltadas à consecução dos objetivos estabelecidos.

Trata-se, portanto, de forma predominante, de modelos de ação do Estado que envolvem recursos de toda a comunidade política, cuja alocação pode se dar de maneira individual em termos de quantificação de custo, no caso de direitos em que as prestações específicas sejam monetizáveis. Nesse sentido, digo que são recursos que podem ser apropriados de maneira *uti singuli*, sem que sua natureza coletiva seja infirmada. Ao se conceder um determinado medicamento (direito à saúde), uma vaga em creche (direito à educação), o direito a obter financiamento para a compra de casa própria a juros subsidiados (direito à moradia), por exemplo, é possível quantificar

individualmente o custo financeiro dessa medida.  
(Brum, 2021, p. 13).

Nesta perspectiva, o direito à saúde está interligado a outros direitos fundamentais abordados na CRFB, tais como o direito à vida, ao acesso à água potável, ao saneamento básico, à segurança alimentar entre outros. Diante disso, a promoção da saúde exige um conjunto de ações interligadas que corroborem no processo de proteção, prevenção e promoção e, que sejam garantidos por via do cumprimento do pacto federativo, onde as três esferas se responsabilizam pelo seu provimento e efetiva oferta continuada e resolutiva.

### **3.2 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: SAÚDE COMO DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO.**

Como citado no item anterior as políticas sociais de caráter público são resultantes de um processo histórico marcado por conquistas sociais e mudanças institucionais significativas, como por exemplo a aprovação da Constituição da República Federativa do Brasil CRFB de 1988. O contexto político-social e econômico do Brasil que antecede essa conquista é marcado pelo golpe militar de 1964. Um momento de retração e força militar que ocupa a condução do país sob o controle dos movimentos sociais, fechamento do parlamento e recrudescimento estatal diante das mobilizações dos trabalhadores. Antes da promulgação da Constituição, o acesso aos serviços de saúde era limitado principalmente aos trabalhadores formais, por meio do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), excluindo uma parcela significativa da população brasileira (Pimentel, 2019).

Resultante da luta dos movimentos sociais e de amplos setores da sociedade a conquista de uma Constituição Federal que assegure direitos sociais, responsabilização do Estado foi um momento histórico da retomada da democracia no país. A CRFB de

1988 instituiu a concepção do “direito do cidadão e dever do Estado”, esta possibilitou e averbou as demandas da sociedade no campo dos direitos fundamentais. Nesse interim a saúde é considerada um direito fundamental e dever do Estado, com princípios importantes assegurados como a universalização, integralidade, participação e equidade no acesso aos serviços de saúde (Brasil, 1988).

Na esteira da efervescência social ocorreu aprovação do Sistema Único de Saúde que representa uma conquista histórica para a realidade social brasileira. Um sistema que organiza a prestação de serviços na área de saúde de forma hierarquizada e territorializada por meio da implantação das atenções. Desde aprovação da lei 8080/1990 se estrutura por meio da atenção primária, secundária e terciária. A Atenção Primária à Saúde (APS) representa a porta de entrada aos serviços de saúde e concentra a maioria das ações de promoção e prevenção, além de diagnóstico e tratamento. Na atenção primária ordenando o fluxo dos usuários para os níveis mais complexos. As Unidades Básicas de Saúde (UBS) e a Estratégia Saúde da Família (ESF) são exemplos de serviços da APS.

No âmbito da Atenção Secundária tem-se os serviços de média complexidade, como consultas com médicos especialistas, exames diagnósticos mais detalhados e cirurgias de menor porte, geralmente em ambulatórios e hospitais gerais.

Na atenção terciária concentra serviços de alta complexidade. Por meio dos hospitais tem-se os serviços que exigem procedimentos de alta tecnologia, realiza-se cirurgias complexas, atendimento às demandas da oncologia e diálise e instalação das Unidades de Terapia Intensiva (UTI).

O Ministério da Saúde é o órgão responsável por coordenar, planejar e fiscalizar o Sistema Único de Saúde (SUS) em âmbito nacional. Atua no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite para pactuar o Plano Nacional de Saúde. Integram sua estrutura: Fiocruz, Funasa, Anvisa, ANS, Hemobrás, Inca, Into e oito hospitais federais.

O modelo de proteção à saúde brasileiro amparado em diretrizes constitucionais como regionalização, integralidade participação e

descentralização contribuiu para que o país tivesse a implantação em todo o território nacional, em comando único, serviços de atenção à saúde voltado ao atendimento dos cidadãos. A universalidade garante que todos/a possam acessar os serviços de modo democrático e, que sua oferta seja construída também com a participação da sociedade por meio da composição dos controle social. Espaço em que é possível cidadãos, trabalhadores e gestores possam debater, monitorar, avaliar e deliberar sobre como melhor ofertar os serviços para a sociedade e, em especial, sobre os recursos a ser implantados de modo ampliar os serviços mediante as demandas da sociedade. Com a Constituição Federal e a lei 8080/90 foi possível implantar os conselhos de saúde, nas três esferas, para oportuniza a participação da sociedade na construção e fiscalização da saúde como política pública de Estado.

Apesar dos avanços significativos, o sistema enfrenta desafios estruturais, tais como o subfinanciamento crônico e a desigualdade regional no acesso aos serviços, conforme observa-se com a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que instituiu o teto de gastos públicos, tem sido amplamente criticada por restringir investimentos em saúde pública, afetando especialmente os Municípios, principais executores do SUS (Dweck; Rossi, 2017).

Segundo Mariano (2017) a EC 95/2016 representa:

o teto de gastos públicos do governo federal brasileiro, implementado pela EC 95/2016, é, portanto, uma ofensiva conservadora de retirada de direitos sociais, tendo como alvo prioritário o projeto constituinte de 1988, que exige a intervenção do Estado para a redução das severas desigualdades sociais e econômicas, necessária para uma economia verdadeiramente soberana. O ataque também é à concepção neo-desenvolvimentista desse mesmo projeto constituinte, que reserva ao investimento público papel essencial ao estímulo do investimento privado e do crescimento do setor produtivo nacional,

com o intuito de reduzir a dependência do país às potências estrangeiras hegemônicas (Mariano, 2017, p. 279)

Esse contexto erguido entre 2016 a 2022 redundou em um plano de austeridade contundente sobre a economia brasileira. Especialmente, porque prima pela retração do Estado no custeio de serviços essenciais de proteção e desenvolvimento social. Para Mariano (2017) pode ser considerado como o pior processo de austeridade fiscal do mundo. Segundo a autora:

e, além de suas inconstitucionalidades, infelizmente afastadas pelo Supremo Tribunal Federal no MS 34.448-MC/DF, a EC 95/2016 padece de legitimidade democrática, sendo ainda um projeto desastroso de solução de uma crise econômica, e aparentemente motivado para sabotar os avanços do país na implementação de um Estado de Bem Estar Social e de uma economia mais soberana e independente, outrora capaz de influenciar a consolidação de um projeto de autonomia de toda a América latina e de seus povos (Mariano, 2017,p.280).

Esse instrumento gera instabilidade econômica no campo das proteções e garantias constitucionais. A denominada EC/95 aprovada se dispõe a congelar o orçamento e comprometer a oferta de serviços públicos para conjunto da sociedade. Trata-se de uma intervenção estatal de cunho conservador de retirada de direitos sociais que isenta o Estado de regular as relações sociais e enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas comprometendo a soberania nacional.

Por outro lado, uma intervenção estatal como salvadora de mercados cujo funcionamento dos poderes constitucionais dentro de uma subordinação do Estado ao mercado. Trata-se de um momento em que se presencia a adaptação do direito interno às necessidades

do capital financeiro. Seria um contexto em que se submete direitos fundamentais à lógica da acumulação capitalista (Costa Junior, 2020,p.17).

O desastre dessa austeridade seria sentida quando da ocorrência da pandemia (Costa Júnior, 2020).. Segundo dados do Conselho Nacional de Saúde (2020):

o fato é que a EC 95/2016 mudou os paradigmas (*mens legis*) da EC 29/2000 e EC 86/2015 que vigoraram anteriormente, tanto em relação ao piso federal do SUS que deveria contar com uma progressividade para atender as crescentes necessidades de saúde da população, como pelo fato de suas ações e serviços terem sido sempre aquém ao necessário e pelo estabelecimento de um teto de despesas primárias para o governo federal nos níveis de 2016. (CNS, 2020b, p. 6-7)

Neste espeque, verifica-se que a pandemia da Covid-19 evidenciou as fragilidades, especialmente no tocante a capacidade de atendimento em virtude da redução do orçamento advindo da PEC.95/2016.

Os efeitos desse sistema de saúde debilitado, e da conseqüente falta de leitos, já se encontram, drasticamente, visíveis na crise atual: “Médicos de Manaus já precisam escolher entre quem vai viver ou morrer. Colapso da rede de saúde muda protocolo de atendimento: agora, prioridade é para quem tiver mais chance de sobrevivência” (O Liberal, 2020). Em uma tentativa de maximização – por assim dizer consequencialista – do número de vidas daqueles que tenham – ou, melhor, se supõe que tenham – mais chance, deixa-se à própria sorte aqueles cujas chances são reduzidas, como vidas que valem menos. Em sentido semelhante, em Fortaleza, “o grande

fluxo de pacientes fez as unidades de tratamento intensivo (UTIs) atingirem níveis perigosamente altos de ocupação e, em alguns casos, chegarem à lotação máxima” (Época, 2020).(Rocha Junior, 2020,p.21)

Os impactos das políticas econômicas não restringiram à redução de investimento público mas também ao setor hospitalar, no qual:

houve também tendência de redução drástica e continuada no número de estabelecimentos e de leitos hospitalares, em especial desde o início da adoção das medidas de austeridade fiscal em 2015, que foram, por sua vez, agravadas em 2016 com a emenda do teto de gastos (Rocha Junior, 2020,p.21).

Diante disso, o STF, por meio do julgamento da ADI 6341/DF, reconheceu a competência concorrente dos Estados e Municípios para implementar medidas de enfrentamento à pandemia, mesmo diante de divergências com a União, ressaltando o princípio da proteção à saúde pública (BRASIL, STF, 2020). Abaixo, a ementa retirada do julgado.

EMENTA. Referendo em medida cautelar em ação direta da inconstitucionalidade. direito constitucional. direito à saúde. emergência sanitária internacional. lei 13.979 de 2020. competência dos entes federados para legislar e adotar medidas sanitárias de combate à epidemia internacional. hierarquia do sistema único de saúde. competência comum. medida cautelar parcialmente deferida. (adi 6341 mc-ref / df - distrito federal).

Observa-se que, essa decisão demonstra a cooperação federativa e a autonomia dos entes subnacionais para garantirem respostas eficazes a crises sanitárias, entretanto, ela evidencia a necessidade

de um sistema de governança mais articulado para superar a fragmentação e garantir a universalidade do direito à saúde.

Portanto, o fortalecimento do SUS depende não apenas do alinhamento das competências federativas, do cumprimento do pacto federativo no tocante ao financiamento para a devida oferta sistemática, continuada e de qualidade. Ou seja, o aumento do financiamento público, da gestão eficiente e da participação social ativa, de modo a assegurar a efetivação dos preceitos constitucionais e a redução das desigualdades em saúde no país.

### **3.3 PERÍODO PANDÊMICO E SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE NO BRASIL: UMA OMISSÃO DO ESTADO?**

De 2016 em diante o Brasil era atravessado por um dos episódios políticos e econômicos mais denso. A Ementa Constitucional de número 95 representava um marco da consolidação de uma agenda neoliberal de austeridade e processo de redução do dever do Estado no campo da proteção, promoção e recuperação da saúde demais política sociais. Tratava-se de um momento em que a retirada de orçamento por via do congelamento, por 20 anos, desprotegia e comprometia a provisão social no país.

Cerca de quatro anos após a implantação do congelamento dos gastos, em pleno processo de estrangulamento do sistema de proteção social, o país é tomado pela crise pandêmica do covid-19. E, foi nesse contexto de um dos maiores desafios já enfrentados pelo Estado brasileiro que o cenário de emergência testou a capacidade institucional do Sistema Único de Saúde (SUS), revelando tanto sua importância como política pública quanto os obstáculos que limitam sua plena efetividade.

Como um direito fundamental, saúde, prevista CF/88, integrada ao conjunto dos direitos sociais (art. 6º) deve ser assegurada pelo Estado por meio dos serviços ofertados no âmbito da política de saúde. Para assegurá-la os artigos 197 a 200, fixam os princípios e

diretrizes que orientam a política pública de saúde por meio dos serviços previstos pelo SUS. Para cumprir essas determinações o SUS dispõe de um conjunto articulado de ações e serviços prestados por instituições públicas e de forma complementar com iniciativa privada sob responsabilidade das três esferas federativas, assegurando direção única e coordenação entre elas (Brasil, 1990).

No tocante a crise sanitária foi evidenciada o papel estratégico do SUS no enfrentamento ao Covid-19. O sistema foi responsável por expandir a rede hospitalar, coordenar campanhas de imunização e realizar o monitoramento epidemiológico. Pesquisas sobre o financiamento federal indicam, contudo, que os recursos destinados ao combate à pandemia foram insuficientes diante da dimensão das demandas. Essa limitação exigiu reorganização de orçamentos e cooperação mais intensa entre União, Estados e Municípios.

Apesar das dificuldades, a estrutura pública de saúde conseguiu assegurar atendimento gratuito e universal, reforçando seu papel na defesa da vida e na garantia do acesso igualitário aos serviços. O momento também expôs a necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de gestão e de fortalecer o planejamento intergovernamental para garantir a sustentabilidade das políticas públicas de saúde.

O enfrentamento da pandemia exigiu atuação conjunta e organizada entre os diferentes níveis de governo, com base em critérios técnicos e científicos. As ações implementadas buscaram proteger a população e manter o funcionamento essencial dos serviços de saúde. De acordo com Silva (2020), a experiência evidenciou a importância de estratégias de comunicação eficazes e de uma coordenação integrada, capaz de unir esforços e reduzir desigualdades regionais no atendimento.

Nesse cenário, o Supremo Tribunal Federal reafirmou, nos julgamentos da ADI 6.341 e da ADPF 672, a competência compartilhada entre União, Estados e Municípios, consolidando o entendimento de que todos os entes federativos possuem responsabilidade comum pela promoção da saúde (STF, Repercussão Geral nº 793). Essa interpretação reforça a importância da cooperação administrativa como instrumento

de efetividade das políticas públicas. Mesmo diante de restrições de recursos e sobrecarga de trabalho, o SUS manteve suas atividades, garantindo internações, vacinação e atendimentos ambulatoriais em todo o país.

Outrossim, a discussão sobre o financiamento da saúde pública é essencial para compreender os limites enfrentados pelo SUS durante a pandemia. A Emenda Constitucional nº 95/2016, ao instituir o teto de gastos, impôs barreiras à ampliação dos investimentos públicos. Conforme Menezes, Moretti e Reis (2019), a medida produziu um processo de contenção orçamentária, comprometendo a capacidade de expansão e modernização do sistema de saúde.

Durante o período pandêmico, as consequências dessa política fiscal ficaram mais visíveis. O aumento repentino da demanda hospitalar e a escassez de insumos exigiram ações emergenciais e alocação extraordinária de recursos. Ainda assim, o SUS conseguiu preservar o atendimento gratuito e executar o programa de vacinação em massa, reafirmando sua relevância para a população brasileira. O episódio reforça a urgência de se pensar em modelos de financiamento que garantam estabilidade fiscal e assegurem a continuidade das políticas públicas, conforme os princípios constitucionais de universalidade e integralidade (Menezes; Moretti; Reis, 2019).

Ademais, durante a pandemia de Covid-19, o SUS demonstrou a relevância no âmbito da universalização e integralidade dos serviços ofertados. Ações concentradas na atenção primária foram essenciais, haja vista, o amplo processo de vacinação que foi coordenado com vistas a garantir a imunização de amplos setores da sociedade para conter o avanço nocivo do vírus do covid-19. A atenção primária foi essencial, uma vez que, conseguiu em tempos de pandemia manter a oferta de ações, atendimento e acompanhamento. Suas ações somadas as estratégias desenvolvidas nas duas outras atenções, ou seja, internação e atendimento medicamentoso ocorrido na atenção secundária e terciária complementaram o enfrentamento aos avanços do covid-19.

Essa experiência confirmou que o direito à saúde depende não apenas da existência de normas jurídicas, mas também da atuação contínua e integrada do poder público. O fortalecimento da estrutura administrativa e do financiamento do sistema é, portanto, essencial para que a saúde se mantenha como um direito concretamente assegurado e expressão efetiva da cidadania.

## **4 RESOLUÇÃO DA QUESTÃO ENADE**

### **4.1 ENTRE OMISSÃO ESTATAL E INTERVENÇÃO JURÍDICA**

O arcabouço jurídico brasileiro vem trazendo inovações no tocante a responsabilidade o Estado na prestação de serviços públicos. A saúde como política de Estado deve ser cuidada a partir da responsabilidade comum entre os entes federados. O cuidado em saúde é previsto no art. 23, inc. II, da CRFB de 1988 1988 Tal dispositivo trata da competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidar da saúde.

Essa responsabilidade entre os entes tem no princípio da descentralização seu feito e eficácia. Uma vez que, O art. 198, inc. I, da Constituição Federal orienta que as ações e serviços públicos de saúde devem ser prestados de forma descentralizada.

Essa previsão de cooperação está na Lei orgânica da Saúde , 8080/1990, em seu art. 4º dispõe que o conjunto de ações e serviços de saúde prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais constitui o Sistema Único de Saúde (SUS).

Nessa perspectiva, o Recurso Extraordinário n. 855.178/SE reafirmar, por meio da da responsabilidade solidária, que todos os entes federados possuem o dever comum de prestar assistência à saúde. Sobre a matéria o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese:

os entes da federação, em decorrência da competência comum, são solidariamente responsáveis nas

demandas prestacionais na área da saúde, e diante dos critérios constitucionais de descentralização e hierarquização, compete à autoridade judicial direcionar o cumprimento conforme as regras de repartição de competências e determinar o ressarcimento a quem suportou o ônus financeiro (STF, 2024)

Compreende-se que a responsabilidade solidária ancora tanto o compartilhamento de responsabilidades bem como o direito ao ressarcimento de um ente em relação aos demais, quando esse arcar solitário com a prestação do serviço. Ainda, tal indicativo sinaliza a execução do Pacto Federativo. Previsto nos art.1º, 18 e 23 da CRFB DE 1988, que tem como prerrogativa definir que a República Federativa do Brasil como ação indissolúvel da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Prevê as atribuições destinadas à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios, no âmbito da prestação e financiamento dos serviços de segurança pública, saúde e educação. O pacto estabelecerá como serão divididas as responsabilidades entre as esferas de governo e como os recursos são distribuídos.

A CRFB de 1988 prevê um conjunto de regras constitucionais que determina as obrigações financeiras, as leis, a arrecadação de recursos e os campos de atuação da União, dos estados e dos municípios.

O Pacto Federativo estabelece que os tributos arrecadados pela União devem ser distribuídos entre os três níveis de governo, garantindo o financiamento compartilhado das políticas sociais públicas. Além disso, prevê a responsabilidade solidária entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios na execução dessas políticas.

Esse modelo encontra respaldo na CRFB de 1988 em seus artigos 1º e art. 18: O art. 1º estabelece que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constituída como Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]”. Já o art. 18 dispõe que: “a

organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”. (Brasil,1988)

Além disso, os arts 21, a 24 detalham a repartição de competências entre os entes federativos, orientando como governos municipais, estaduais e federal estruturam suas funções e responsabilidades. Esses dispositivos refletem o princípio da corresponsabilidade, que organiza tanto o financiamento quanto o provimento de serviços sociais públicos.

Em contraponto aos avanços constitucionais o contexto da pandemia foi de desafios para todo o conjunto da sociedade. E, o judiciário um agente importante para salvaguardar os preceitos constitucionais e assegurar o cumprimento de deveres por parte das outros poderes e, proteger os direitos fundamentais.

#### **4.2 JUDICIALIZAÇÃO EM TEMPOS PANDÊMICOS : EM DEFESA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS**

Nesse estudo adota-se a concepção de judicialização como a interferência do Poder nas funções que em, a princípio, seriam atribuições dos poderes Executivo e Legislativo, como averbam Vianna (1999), Santos (1996) e outros.

No Brasil essa ação provocativa do judiciário passa, exclusivamente, pela dificuldade do acesso aos direitos, mas, especificadamente os direitos sociais. A primeira questão em tela destes autores, que é comum como ponto de estudo, é o direito de acesso à justiça (este destaque é dado por acreditar que grande parte das dificuldades de acesso aos direitos perpassa pela discussão do acesso a justiça), que com promulgação da CRFB de 1988 1988, figura dentre os direitos e garantias fundamentais, o que conforme redação do inciso XXXV, do art. 5º: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça ao direito”. (Brasil, 1988):

[o] acesso das classes sociais majoritárias à Justiça é um dos aspectos necessários, a partir do qual se pode pensar numa base social e política que dê ao Judiciário a independência que procura. [...] Neste sentido, a contribuição do Judiciário à redemocratização implica não negar-se a lidar com os conflitos do padrão emergente. Ao contrário, implica reconhecê-los e tentar equacioná-los. Um passo, entre os muitos necessários, é admitir a possibilidade de representação coletiva”. (Falcão, 1981, p.20).

Acerca da judicialização Dallari (2003), entende como a “falência” operativa e interventiva dos poderes Executivo e Legislativo ante as demandas oriundas da sociedade, especialmente por descumprimento, em algum momento, o “dever de casa” constitucional. Nessa esteira, o que se tem é a sinalização de um judiciário engajado com defesas de política públicas, de forma cada vez mais ascendente em campos como: saúde, educação, direito do consumidor, direito de família e seus segmentos, das mulheres entre outros (Silva, 2016, p.106).

A “Judicialização da Vida” (Barroso, 2012, p.02) de forma expressiva foi possível a partir da pandemia. Tendo o direito à saúde em crescente descumprimento pelo Poder Executivo e Legislativo, a intervenção do judiciário foi notória. Nesse momento a intervenção do judiciário na resolução de conflitos no âmbito da política de saúde representou uma intervenção judicial na política.

A intervenção do Supremo Tribunal Federal no contexto da pandemia do Covid-19 aportou várias ações para o Controle de Constitucionalidade: O STF declarou inconstitucionais leis ou atos normativos (como Medidas Provisórias e Decretos) editados pelo Executivo, impedindo sua aplicação como foram os casos (Silva, 2016).

A determinação consta da Portaria 350/2022, assinada pela presidente do STF, ministra Rosa Weber, quando retomou a obrigatoriedade do uso de máscaras. Tal medida foi adotada em virtude da omissão do executivo federal que desconsiderava a letalidade do vírus e incentivava o contágio de rebanho, como estratégia de controle

a propagação do vírus. Essa estratégia contrariava todas as orientações internacionais diante da pandemia. A medida teve como tese a elevação do número de casos confirmados de covid-19 e circulação de novas linhagens da variante Ômicron e a coexistência de outras síndromes respiratórias.

O chefe do executivo federal havia vetado projeto de lei e questionado indenização aos profissionais de saúde incapacitados ou mortos em razão da pandemia. A resposta do STF, no âmbito da saúde do trabalhador, foi a declaração de constitucionalidade da Lei 14.128/2021 (Brasil, 2021).

A legislação reconhece o direito aos trabalhadores de saúde ao pagamento de compensação financeira que estejam em contato direto às pessoas contaminadas pelo vírus do covid-19 e, que tal contato gerou incapacidade para o trabalho. Direito extensivo, em caso de morte, aos herdeiros e dependentes. Tal aprovação contrariou o pedido formulado pelo presidente da República, Jair Bolsonaro, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6970.

Para o então chefe do executivo federal a decisão do STF tinha feito violador no âmbito da competência privativa do chefe do Poder Executivo federal. E, que geraria impacto orçamentário e financeiro na proposição legislativa.

Diante do contexto, a ministra Carmem Lucia, argumentou que essa aprovação representa um enfrentamento das consequências sociais e econômicas decorrentes da covid-19, não configurando despesa obrigatória de caráter continuado.

O caráter excepcional, na defesa da Ministra do STF, se assenta no reconhecimento de diversas previsões legislativas que dispensam a observância de determinadas regras de responsabilidade fiscal para que o poder público possa criar o enfrentamento da pandemia. Para a Carmem Lúcia Antunes Rocha uma “resposta jurídica tida pelo legislador como justa aos que atuaram e ainda atuam no combate à doença com maior risco à própria vida e à saúde” (Rocha, site STF/2022).

Em se tratando dos povos originários o ministro Luís Roberto Barroso suspendeu dois atos administrativos da Fundação Nacional do Índio (Funai). A medida veio suspender a decisão do órgão federal que impedia o desenvolvimento de atividades de proteção territorial pela autarquia em terras indígenas não homologadas. A suspensão também tem como ação a proteção e segurança dos territórios, uma vez que, impede o trânsito de pessoas pelas terras indígenas, oferecendo risco à saúde dessas comunidades, pelo contágio pela covid-19 ou por outras enfermidades, sobretudo doenças infectocontagiosas – que tornam a saúde desses povos mais vulnerável (Barroso, Site STF/2022).

O ministro Luiz Roberto Barroso esclarece que a Funai estaria se omitindo, do seu dever, de assegurar proteção e preservação aos povos indígenas:

[...] omitir na prestação de serviços aos povos indígenas de terras não homologadas, utilizando a não conclusão da homologação para evitar o controle territorial que deve ser exercido sobre essas áreas. A decisão da Funai coloca em risco a população indígena e compromete a implementação do Plano Geral de Enfrentamento à Covid-19 para Povos Indígenas, aprovado pelo STF, e outros instrumentos que envolvem a contenção e retirada de pessoas como medida de proteção sanitária. Em relação aos povos em isolamento e de contato recente, a cautelar homologada pelo Plenário na ADPF 709 determinou, inclusive, a criação de barreiras sanitárias que impeçam a entrada e a saída de terceiros do território. (Barroso, site STF/2022).

No âmbito da educação o ministro Ricardo Lewandowski determinou a suspensão a decisão emitida pelo Ministério da Educação (MEC) que proibia a exigência de comprovante de vacinação contra a covid-19 para o retorno as aulas. Deferiu a tutela de urgência postulada pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB) na Arguição de Descumprimento

de Preceito Fundamental (ADPF) 756. O ministro assegurou, conforme artigo 207 da CF/88, a autonomia universitária para tratar de assuntos relacionados ao funcionamento das atividades acadêmicas e que elas, dispõe de legitimamente para exigir a comprovação de vacinação. E que, para além das questões pedagógicas, reitera a autonomia administrativa e financeira que constituem condições essenciais para a concretização da autonomia didático-científica das universidades federais (Lewandowski, site STF/2022).

Por sua vez, no âmbito do turismo e mobilizações de grande contingente de pessoas estimuladas por órgãos do poder executivo o STF determinou apresentação do comprovante de vacina para viajante que chega do exterior no Brasil. A dispensa, segundo o ministro Luís Roberto Barroso só mediante motivos médicos, caso o viajante venha de país em que comprovadamente não haja vacina disponível ou por razão humanitária excepcional.

Segundo o ministro Luís Roberto Barroso:

o ingresso diário de milhares de viajantes no país, a aproximação das festas de fim de ano, de eventos pré-carnaval e do próprio carnaval, 2017 a atrair grande quantitativo de turistas, e a ameaça de se promover um turismo antivacina, dada a imprecisão das normas que exigem sua comprovação, configuram inequívoco risco iminente, que autoriza o deferimento da cautelar (Barroso, site STF/2022).

Os fatos apropriados do site do STF evidenciam que na perspectiva de uma ingerência do poder executivo, o Judiciário exercer seu poder de controle de constitucionalidade. Uma intervenção que além de exigir o devido cumprimento da lei, especialmente, garante direitos sociais.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considera-se que o atravessamento da EC/95 na gestão dos serviços de saúde foi desastroso. Uma intervenção danosa, comprometedora e de efeitos deletérios. Haja vista que os recursos perdidos em seus primeiros anos de vigência não haveria como recuperar e conduzi-los para o fortalecimento dos serviços de saúde e educação.

Além dos desafios financeiros, as desigualdades regionais no Brasil continuam a acirrar a disparidade na oferta de serviços de saúde. Situações relacionadas a oferta de serviços, recursos humanos corroboram para o espraiamento das desigualdades no acesso aos serviços de saúde. Realidade percebida durante a pandemia. Era possível verificar certa agilidade nos grandes centros para ter acesso aos serviços e morosidade em outras regiões do país. O que complicou ainda mais o quadro sanitário do país com advento da pandemia.

As regiões Norte e Nordeste enfrentam dificuldades estruturais significativas, como a falta de infraestrutura adequada e a carência de profissionais de saúde somado à precarização da oferta de serviços ensejam um contexto de acirramento das desigualdades no acesso aos serviços de saúde, especialmente nas regiões mais desfavorecidas do país.

A análise das ações implementadas demonstra que o SUS foi decisivo para a proteção da saúde coletiva durante a pandemia. Mesmo em um contexto de restrições financeiras, o sistema mostrou capacidade de resposta e compromisso com os princípios constitucionais da igualdade e da universalidade. O período evidenciou, contudo, a necessidade de aprimorar a gestão pública, fortalecer a cooperação federativa e garantir financiamento estável para que o direito à saúde seja efetivado em sua plenitude.

Outro apontamento importante que o contexto pandêmico revela diante da ingerência do Estado no enfrentamento da pandemia, é o asseverado processo de judicialização da saúde. A concepção de judicialização como a interferência do Poder nas funções que em,

a princípio, seriam atribuições dos poderes Executivo e Legislativo. A falha dos dois poderes promove uma inserção social do poder judiciário. Essa espécie de “judicialização da vida” colabora para ajustar os deveres, mas também aproxima o poder judiciário das demandas da sociedade.

O contexto pandêmico evidenciou a imprescindibilidade do Sistema Único de Saúde. Sua organização territorializada, seus níveis de complexidade e a estrutura de serviços que acontecem nos municípios corroboram, de forma significativa para o enfrentamento da letalidade do vírus. No que concerne ao investimento em vacinas, na ativa atenção primária, na oferta de serviços hospitalares e no conjunto de trabalhadores que atuaram no fronte do cotidiano da pandemia. O que se esperava do Governo Federal e do Ministério da Saúde, os agentes públicos estratégicos, era uma direção de proteção da vida de todos cidadãos. Infelizmente, sob o comando de ações desastrosas o Brasil ocupou o segundo lugar no mundo em mortes pelo covid-19.

Essa ação provocativa do Judiciário passa, exclusivamente, pela dificuldade do acesso aos direitos, mas, especificadamente os direitos sociais. O direito de acesso à justiça (este destaque é dado por acreditar que grande parte das dificuldades de acesso aos direitos perpassa pela discussão do acesso a justiça), que com promulgação da CRFB de 1988, figura dentre os direitos e garantias fundamentais. A Constituição da República de 1988, ao tratar dos direitos e garantias fundamentais, estabelece no art. 5º, inciso XXXV, que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser subtraída da apreciação do Poder Judiciário. Em outras palavras, a norma assegura a plena possibilidade de acesso à Justiça sempre que houver violação ou risco de violação a direitos.

Nessa perspectiva, conclui-se que a consolidação do direito à saúde depende da capacidade do Estado estabelecer uma gestão que articule o financiamento, cumprimento do pacto federativo, descentralização no âmbito de uma cooperação federativa, garantindo que os princípios constitucionais do SUS se fortaleçam enquanto serviços voltados ao conjunto da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ozana Carolina Lins Siqueira. **Direito fundamental à saúde no Brasil durante a pandemia da COVID-19**. Campina Grande: Licuri, 2023. Disponível em <<https://doi.org/10.58203/Licuri.2157>>[<https://doi.org/10.58203/Licuri.2157>].

ARAÚJO, João Marcos Batista Gomes de et al. O direito à saúde e o papel do Sistema Único de Saúde em tempos de pandemia no Brasil. **Research, Society and Development**, v. 10, n. 11, 2021.

BARCELLOS, Ana Paula de. Constitucionalização das políticas públicas em matéria de direitos fundamentais: o controle político-social e o controle jurídico no espaço democrático. In: SARLET, Ingo Wolfgang; TIMM, Luciano Benetti (Org.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. p. 111-147

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

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde. Diário Oficial da União, Brasília, 1990.

BRASIL. **Lei 12.864/2013**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, . 2013.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portal**. Disponível em: <https://www.gov.br/saude/pt-br>. Acesso em: 23 nov. 2025

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6341/DF, julgamento sobre competências federativas na pandemia de Covid-19**. Brasília, 2020.

Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). **Dossiê [recurso eletrônico] : STF na pandemia de Covid-19 / Supremo Tribunal Federal**. — Brasília

: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2021. 154 p.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Portal**. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 23 nov. 2025

BRUM, Camilla Japiassu D. **Direito a Saúde**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2021. *E-book*. p.5. ISBN 9786555598278. Disponível em: <https://app.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9786555598278/>. Acesso em: 25 set. 2025.

CAMPOS, Clécio Wdson; SANTOS, Dartagnan Plínio Souza. A judicialização do direito à saúde na pandemia da Covid-19. **Revista Ibero-Americana de Humanidades**, Ciências e Educação, v. 9, n. 5, 2023.

COSTA, Maria; LIMA, João. **Participação social e controle social no SUS: avanços e desafios**. Revista de Saúde Pública, São Paulo, v. 54, n. 1, p. 1-9, 2020.

COSTA JUNIOR. E.S.da. **A pandemia frente à constituição fragilizada: impactos da emenda nº 95**. In: RDP, Brasília, volume 17, n. 96, 9-36, nov./dez. 2020.

DWECK, Eliane; ROSSI, Pedro. **A Emenda Constitucional nº 95/2016 e seus impactos na saúde pública brasileira**. Revista de Direito Sanitário, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 112-130, 2017.

FUNCIA. F. Bresciani. L.P. BENEVIDES. R. OCKÉ-REIS. C.O. L. Análise do financiamento federal do sistema único de saúde para o enfrentamento da covid-19. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, 2022.

FERREIRA, Ieda Duarte; BATISTA, Jaqueline Ferreira. O direito à saúde e a atuação do SUS em tempos de pandemia de Covid-19. de **Revista do Curso Direito**, Barra Mansa, v. 9, n. 1, 2023.

MENEZES, Ana Paula do Rego; MORETTI, Bruno; REIS, Ademar Arthur Chioro dos. O futuro do SUS: impactos das reformas neoliberais na saúde pública – austeridade versus universalidade. **Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v. 43, n. especial 5, p. 58–70, dez. 2019. DOI: 10.1590/0103-11042019S505

PEREIRA, Ana; SOUZA, Carlos; LIMA, Fernanda. **Políticas públicas de saúde no Brasil: avanços e desafios na implementação do SUS**. Revista Brasileira de Saúde Pública, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 1-15, 2016.

PIMENTEL, **Maria Cristina**. **Sistema Único de Saúde: organização e funcionamento**. São Paulo: Editora Atlas, 2019.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **Projeto Montes Claros: A Utopia Revisada**; Abrasco. Rio de Janeiro, 1995

SILVA. L.M.P. **Precarização do estáveis. Uma análise acerca das condições de trabalho dos/as assistentes sociais do Tribunal de Justiça de Minas Gerais**. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais. UERJ . Rio de Janeiro. 2016

SILVA, Solange Pereira da. Impactos do governo Bolsonaro em tempos de Coronavírus no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 14, e4355145, 2020. DOI: 10.14244/198271994355.



## **6 DIREITOS HUMANOS E TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO: REFLEXÕES SOBRE A EXPLORAÇÃO DOMÉSTICA EM PERNAMBUCO**

*Amanda Leite Almeida*<sup>39</sup>

*Gabrielle Gares Lacerda Leite*<sup>40</sup>

*Izabella Santos Alves*<sup>41</sup>

*Nathália Ramos Botelho*<sup>42</sup>

*Victória Angel Oliveira Cardoso*<sup>43</sup>

*VANIA, Ereni Lima Vieira*<sup>44</sup>

*Izabela Alves Drumond Fernandes*<sup>45</sup>

*Leandro Luciano Silva Ravnjak*<sup>46</sup>

---

39 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* al7653519@gmail.com. ID do lattes: 5253044397924100.

40 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *Email:* gabriellegares1753@gmail.com. ID do lattes:481399837073693

41 Graduada pelo Centro Universitário Afya Montes Claros.. *Email:* izaasantos779@gmail.com. ID do lattes: 7023541534755221.

42 . Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *Email:* natybotelho12345678@gmail.com. ID do lattes: 8079581926007398.

43 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros. *Email:* vi.angeloc@gmail.com. ID do lattes: 7180371278564872.

44 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros. Orientadora de TCC do IFNMG. Coordenadora da CPA do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogada. Conselheira da 11ª Subseção da OAB. *Email:* vaniaadvogada109372@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9578584709546551> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>.

45 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pela Faculdade do Sul de Minas. Professora da Unimontes e da Afya Centro Universitário de Montes Claros.

46 Doutor em Educação pela FAE/UFMG. Mestre em Ciências Agrárias pela UFMG. Especialista em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho, Especialista em Direito Público, Especialista em Gestão Integrada: Meio Ambiente, Saúde e Segurança do Trabalho. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de Sete Lagoas em 2003. Professor dos Cursos de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros e Unimontes. Professor no Programa de Pós-graduação-Mestrado Acadêmico (PPGE). *E-mail:* ID do lattes: 8075678350683602.

## 1 INTRODUÇÃO

Este estudo examina as ocorrências atuais de trabalho semelhante à escravidão no Brasil, utilizando o caso de uma mulher que, por 43 anos, foi submetida a tarefas domésticas e de cuidado não remunerado, sem ter acesso a direitos trabalhistas e com restrição de liberdade. A pesquisa procura entender como o sistema jurídico brasileiro responde a casos que, apesar de acontecerem no século XXI, ainda refletem estruturas de dominação e exclusão social herdadas da época da escravidão.

O problema central que orienta este estudo é: o sistema jurídico brasileiro responsabiliza efetivamente os empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à escravidão? Parte-se da hipótese de que a legislação nacional, em consonância com tratados internacionais de direitos humanos, prevê responsabilização em diversas esferas — penal, trabalhista, civil e constitucional — com o propósito de coibir e sancionar essas práticas.

O objetivo geral é investigar a responsabilização jurídica dos empregadores que expõem funcionários a condições análogas à escravidão no cenário brasileiro atual. Os objetivos específicos são os seguintes: (i) examinar a tipificação penal da conduta e suas implicações para os agentes; (ii) investigar os desdobramentos jurídicos no contexto das relações de trabalho; e (iii) identificar os efeitos cíveis e constitucionais dessas práticas, em diálogo com os mecanismos internacionais de proteção dos direitos humanos.

As discussões realizadas ao longo do trabalho abrangem várias dimensões do tema. Primeiramente, oferece-se uma visão geral histórica e conceitual do trabalho escravo e suas manifestações atuais. A seguir, analisam-se os aspectos legais relacionados à responsabilização dos empregadores nas esferas penal, trabalhista, civil e constitucional, fundamentando-se em legislação, doutrina e jurisprudência recentes. Por último, são examinadas as consequências sociais e morais desse fenômeno, ligando-o à educação jurídica e ao fomento da justiça social.

A metodologia empregada baseia-se em uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, pois possibilita a compreensão do fenômeno sob uma perspectiva crítica e contextual. O método empregado é a pesquisa bibliográfica e documental, analisando obras doutrinárias, leis relevantes, tratados internacionais e sentenças judiciais. A pesquisa jurisprudencial é utilizada como técnica de coleta de dados, permitindo analisar a aplicação das normas de proteção ao trabalhador em casos semelhantes à escravidão pelos tribunais brasileiros. Essa opção metodológica é justificada pela necessidade de integrar teoria e prática, conectando o estudo jurídico à realidade social e aos seus desafios atuais.

Portanto, este capítulo se alinha à linha de pesquisa de Formação Geral e Específica na Perspectiva do ENADE, ao sugerir uma análise crítica sobre fenômenos sociais de grande importância pública e sua relação com o Direito, promovendo o compromisso ético, a consciência cidadã e a atuação profissional voltada à garantia da dignidade humana.

## **2 QUESTÃO DISCURSIVA DO ENADE COMENTADA NA ÁREA DE FORMAÇÃO GERAL**

A questão a ser analisada integra a prova do ENADE 2022, do curso de Direito, compondo o eixo de formação específica. Trata-se de uma questão discursiva, que demanda do estudante não apenas o domínio de conteúdos dogmáticos do Direito, mas também a capacidade de articulação entre normas constitucionais, infraconstitucionais e princípios de Direitos Humanos, aplicados a um caso concreto de forte repercussão social.

### **Questão ENADE 2022 – Direito**

Uma mulher trabalhava desde os 11 anos em casa de família, localizada em bairro nobre do Recife/PE, sem receber salário, sem direito a folga e férias, desempenhando as funções em todos os turnos. Ela

tem 54 anos e foi resgatada após 43 anos trabalhando como doméstica e babá, feito por auditoras-fiscais do Trabalho, da Superintendência Regional do Trabalho em Pernambuco (SRTb/PE). De acordo com a inspeção, inicialmente, a menina limpava e arrumava a casa, além de lavar louças e roupas. Em pouco tempo, ela também passou a ter a função de babá dos filhos dos empregadores e, depois, dos netos.

Em troca dos serviços, os empregadores faziam um pagamento para o pai da menina, mas, em pouco tempo, o dinheiro foi substituído por roupas e calçados, muitas vezes usados. Os empregadores relataram que não pagavam salário para a mulher, porque a criaram como filha.

No entanto, ela nunca recebeu presentes nos aniversários ou em outras datas comemorativas e estudou em escola pública, ao passo que os filhos dos donos da casa frequentavam escola particular.

Seus documentos eram mantidos pela família. A inspeção concluiu que ela estava em condições de trabalho degradante e forçado, sendo submetida a trabalho análogo ao escravo.

Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2022/06/5015974-mulher-e-libertada-apos-43-anos-sob-condicoes-analogas-a-escravidao.html>

Considerando a narrativa apresentada, faça o que se pede nos itens a seguir.

a) Analise a responsabilidade penal dos empregadores em relação às condutas praticadas contra a vítima. (valor: 3,0 pontos).

b) Apresente, na esfera trabalhista, a(s) consequência(s) jurídica(s) do ato praticado pelos empregadores. (valor: 3,0 pontos).

c) Apresente, na esfera cível e constitucional, a(s) consequência(s) jurídica(s) do ato praticado pelos empregadores. (valor: 4,0 pontos).

A análise inicial do problema indica que se trata de um caso-problema, fundamentado em uma situação real, que demanda do aluno de Direito habilidades críticas e integradoras. O enunciado envolve Direito Penal, Direito do Trabalho e Direito Constitucional, avaliando a habilidade de aplicar leis a situações concretas e de relevância social. Simultaneamente, analisa a sensibilidade ética do futuro profissional em relação à violação de direitos humanos básicos.

A questão do ENADE 2022, voltada para o curso de Direito, é de natureza discursiva e se enquadra na área da formação específica, abordando habilidades de análise, interpretação e aplicação prática do Direito em suas várias dimensões. Sua importância vai além do aspecto avaliativo, pois incentiva o aluno a refletir criticamente sobre a persistência de práticas semelhantes à escravidão e o papel do jurista na promoção da justiça social.

## **2.1 OBJETIVOS, CONTEÚDOS E COMPETÊNCIAS AVALIADAS**

O objetivo principal da questão proposta é avaliar a habilidade do aluno de Direito em identificar, analisar e relacionar distintos ramos do ordenamento jurídico ao lidar com uma situação específica de violação de direitos humanos. Sua introdução, fundamentada em um caso real de trabalho semelhante à escravidão, procura avaliar tanto a competência técnica quanto a postura crítica do futuro profissional do Direito.

A finalidade da pergunta é avaliar se o aluno é capaz de entender a responsabilidade criminal dos empregadores (tipificação da conduta prevista no art. 149 do Código Penal), as implicações trabalhistas (como verbas rescisórias, indenizações, FGTS, reconhecimento de vínculo, entre outras) e os efeitos cíveis e constitucionais (dano moral, violação da dignidade da pessoa humana e violação de princípios constitucionais).

O conteúdo exigido está diretamente relacionado ao estudo do Direito Penal especial (crimes contra a liberdade e dignidade

do trabalhador), Direito do Trabalho (direitos fundamentais do trabalhador e direitos sociais estabelecidos na CLT de 1943 e na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB de 1988) e Direito Constitucional (princípios da dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho, função social da propriedade e prevalência dos direitos humanos). Ademais, existe uma conexão com os tratados internacionais de Direitos Humanos, particularmente com as convenções da OIT.

No que se refere às competências e habilidades avaliadas, destacam-se: 1) Capacidade de compreensão e interpretação crítica de textos jurídicos e sociais; 2) Aptidão para integrar conhecimentos de diferentes áreas do Direito; 3) Habilidade de formular resposta argumentativa e fundamentada em normas jurídicas, princípios e jurisprudência; 4) Desenvolvimento de consciência ética, crítica e humanística, em consonância com as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Direito e com o perfil esperado do egresso.

Em resumo, a questão do ENADE em discussão visa avaliar a formação integral do estudante de Direito, integrando conhecimentos técnicos, ética profissional e entendimento do papel social do jurista. Ao demandar a integração das esferas penal, trabalhista, cível e constitucional, destaca-se o objetivo de formar um profissional apto a lidar com os desafios complexos da realidade brasileira, principalmente no que diz respeito à defesa da dignidade humana e ao combate a práticas semelhantes à escravidão.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA QUESTÃO ENADE**

#### **3.1 DIREITOS HUMANOS E DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA**

A dignidade da pessoa humana é um dos fundamentos do Estado Democrático de Direito, sendo claramente mencionada no artigo 1º, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB). Esse preceito essencial forma a base para a interpretação e aplicação de todas as leis, especialmente aquelas destinadas à proteção dos

direitos fundamentais. Segundo Sarlet (2016), a dignidade humana deve ser compreendida como norma fundamental, orientando todo o ordenamento jurídico e garantindo a efetividade dos direitos fundamentais. Dessa forma, a dignidade se configura como norma essencial do sistema jurídico brasileiro, sendo inviolável e não passível de revogação.

A CRFB de 1988 também destaca o valor social do trabalho (artigo 1º, inciso IV), mostrando que o Estado se dedica a criar condições justas para quem trabalha e a valorizar o ser humano em sua capacidade produtiva. Valorizar o trabalho está ligado à ideia de dignidade, pois reconhece o trabalhador não só como alguém que produz, mas como uma pessoa que tem direitos e deve ser respeitada em todos os aspectos físico, psicológico e moral.

No artigo 5º, a CRFB de 1988 reforça ainda mais essa proteção ao proibir qualquer forma de tortura ou tratamento desumano ou degradante (artigo 5º, III). Além disso, no art. 5º, XLVII, c, da CRFB DE 1988, proíbe claramente penas cruéis, incluindo trabalhos forçados. Essas regras mostram o compromisso do Brasil com os direitos humanos e colocam o país em sintonia com os padrões internacionais de respeito à dignidade da pessoa humana.

No cenário internacional, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 1948, no seu artigo 4º, que ninguém deve ser mantido em escravidão ou servidão. Ela também proíbe todas as formas de escravidão e tráfico de pessoas. Além disso, o artigo 23 garante a todos o direito ao trabalho em condições justas e satisfatórias, reforçando que seja ético e respeite a dignidade do trabalhador.

Outros acordos internacionais, como os Pactos de Direitos Civis e Políticos (PIDCP) e de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Eles proíbem práticas que violem a liberdade e a dignidade dos trabalhadores e obrigam os países a criar condições de trabalho que respeitem a dignidade humana.

No âmbito jurisprudencial, o Supremo Tribunal Federal tem reiterado a centralidade da dignidade da pessoa humana. Em voto

paradigmático, o Ministro Celso de Mello, ao julgar o Habeas Corpus nº 82.788/SP, destacou que o princípio da dignidade da pessoa humana constitui um dos fundamentos da República. Na ementa do julgamento, o STF resumiu: “Habeas Corpus. Princípio da dignidade da pessoa humana. Fundamento constitucional. Incidência sobre todas as relações jurídicas, inclusive penais. Ordem concedida” (Supremo Tribunal Federal, 1994).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, também reconhece a gravidade do trabalho escravo contemporâneo. Em decisão sobre a competência da Justiça Federal para julgar crime de redução à condição análoga à de escravo (REsp 1.463.953/PA), o relator, Min. Reynaldo Soares da Fonseca, destacou que “a proteção da dignidade humana exige resposta estatal contundente à prática de exploração da mão de obra, sob qualquer de suas formas. Segundo a Organização Internacional do Trabalho (2024), o trabalho forçado atinge aproximadamente 27,6 milhões de pessoas no mundo, sendo que uma parcela significativa está vinculada ao trabalho doméstico, setor em que mulheres, sobretudo negras, migrantes e em situação de vulnerabilidade socioeconômica, figuram como as principais vítimas.

O relatório destaca que a naturalização das desigualdades de gênero e raça reforça a invisibilidade dessas trabalhadoras, permitindo a continuidade de práticas que configuram condições análogas à escravidão, mesmo em contextos urbanos e residenciais. Ainda conforme a OIT, os lucros ilegais derivados dessa exploração chegam a 236 bilhões de dólares anuais, o que demonstra a dimensão estrutural e econômica do problema e a necessidade de uma resposta estatal interseccional e contundente (OIT, 2024).

### **3.1 TRABALHO ESCRAVO CONTEMPORÂNEO NO BRASIL**

Embora a escravidão tenha sido oficialmente abolida no Brasil em 1888 através da Lei Áurea, formas de exploração da força de trabalho continuam a existir no país, disfarçadas de práticas

modernas. De acordo com o Ministério Público do Trabalho (2023), o trabalho escravo contemporâneo constitui uma grave violação dos direitos humanos e afeta, principalmente, trabalhadores em situação de vulnerabilidade social e econômica.

De acordo com o Ministério Público do Trabalho (2023), as manifestações contemporâneas de trabalho escravo incluem a imposição de jornadas exaustivas, condições degradantes de trabalho, servidão por dívida e trabalho forçado, práticas que restringem a liberdade e violam a dignidade humana. Essas situações podem envolver a submissão do trabalhador a atividades que ameaçam sua saúde e sua vida, além do alojamento em locais precários, sem acesso a água potável, alimentação adequada, instalações sanitárias ou cuidados médicos. A servidão por dívida ocorre quando o empregador cria um ciclo de endividamento que impede o trabalhador de deixar o local de trabalho, perpetuando a exploração e a violação dos direitos humanos fundamentais.

Conforme informações do Ministério Público do Trabalho (MPT) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), o Brasil está entre os países que mais resgatam trabalhadores em condições análogas à escravidão. Desde a criação do Grupo Especial de Fiscalização Móvel (GEFM) em 1995, mais de 66 mil trabalhadores foram resgatados de condições análogas à escravidão em todo o país. Os setores mais afetados incluem a agropecuária, a construção civil, a mineração e, mais recentemente, o serviço doméstico (Ministério Do Trabalho e Emprego, 2025).

De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (2024), a continuidade do trabalho escravo contemporâneo está intimamente ligada à vulnerabilidade social de uma parte significativa da população. Indivíduos com pouca escolaridade, desempregados ou em situação de pobreza são alvos preferenciais de recrutadores e empregadores inescrupulosos.

A fragilidade das políticas públicas relacionadas à educação, habitação, saúde e inclusão social acaba forçando milhares de trabalhadores a situações de risco e exploração severa. Segundo o

Ministério Público do Trabalho (2023), a luta contra o trabalho escravo contemporâneo no Brasil exige uma atuação conjunta que envolve diversas instituições, como o Ministério do Trabalho, o Ministério Público do Trabalho, a Polícia Federal, a Justiça do Trabalho e entidades da sociedade civil. Para além da repressão penal, é crucial investir em políticas públicas focadas na prevenção, na reparação às vítimas e na promoção da cidadania, a fim de enfrentar as causas socioeconômicas da escravidão moderna.

É necessário ressaltar que iniciativas como a “Lista Suja do Trabalho Escravo”, administrada pelo Ministério do Trabalho e Emprego, desempenham um papel significativo ao tornar públicos os empregadores que foram identificados como responsáveis por submeter trabalhadores a condições análogas à escravidão. Essa medida, embora tenha sido contestada judicialmente, é reconhecida globalmente como uma prática eficaz de transparência e responsabilidade empresarial.

Assim, acabar com o trabalho escravo atual requer não apenas uma ação rigorosa do governo na supervisão e penalização, mas também a criação de políticas públicas eficazes que assegurem verdadeiras chances de libertação social e econômica para os grupos mais vulneráveis.

#### **4. RESOLUÇÃO DA QUESTÃO ENADE - RESPONSABILIDADE JURÍDICA DOS EMPREGADORES**

##### **4.1 A RESPONSABILIDADE PENAL DOS EMPREGADORES EM RELAÇÃO ÀS CONDUTAS PRATICADAS CONTRA A VÍTIMA**

O Supremo Tribunal Federal julgou constitucional a criação do Cadastro de Empregadores que tenha submetido trabalhadores à condição análoga à de escravo, a decisão foi proferida na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 509, na decisão o ministro Marco Aurélio considerou que o cadastro não representa sanção, mas sim uma forma de dar publicidade a decisões definitivas

em processos administrativos que constatou a relação abusiva de emprego, assim o ministro entendeu que o cadastro sinaliza o monitoramento da razoabilidade das condições de trabalho.

No caso em tela, os empregadores deverão ser responsabilizados penalmente nos termos do art. 149 do Código penal, que prevê o crime de redução a condição análoga à de escravo:

reduzir alguém à condição análoga à de escravo, quer submetendo-o a trabalhos forçados ou a jornada exaustiva, quer sujeitando-o a condições degradantes de trabalho, quer restringindo, por qualquer meio, sua locomoção em razão de dívida contraída com o empregador ou preposto.

Dessa forma, como a empregada não tinha descanso semanal remunerado, férias e desempenhava a função de babá e doméstica em todos os turnos, ficava configurada a jornada exaustiva. Além disso, há previsão no parágrafo 2º, inciso I, de aumento de pena pela metade quando o crime é cometido contra criança ou adolescente, que é o caso em questão, já que a empregada trabalhava desde os 11 anos de idade.

Portanto, os empregadores devem responder criminalmente pela prática do crime de redução a condição análoga à de escravo, uma vez que submeteram a vítima a jornada exaustiva, sem direitos trabalhistas mínimos, em flagrante violação à dignidade da pessoa humana. Dessa forma, em razão da exploração ter ocorrido desde a infância da vítima, atrai a causa de aumento de pena prevista no art. 149, §2º, I, do Código Penal. Assim, a responsabilização penal é medida necessária para a efetivação da justiça e para a proteção dos direitos fundamentais violados.

## **4.2 A(S) CONSEQUÊNCIA(S) JURÍDICA(S) DO ATO PRATICADO PELOS EMPREGADORES**

### **Responsabilidade trabalhista**

No direito do trabalho uma relação empregatícia fica configurada quando atendidos os seguintes critérios: subordinação, onerosidade, não eventualidade e pessoalidade, conforme artigo 3º da CLT (Brasil, 1943). Sendo assim, como no caso em questão há subordinação, não eventualidade e pessoalidade, bem como por outro lado é considerado empregador aquele que nos termos do artigo 2º da CLT aquele que assumindo os riscos da atividade econômica, admite, assalaria e dirige a prestação de serviço, assim, deve ser reconhecido o vínculo empregatício da empregada com os empregador, sendo que esse deverá realizar o pagamento das verbas rescisórias, quais sejam salário, férias acrescidas de  $\frac{1}{3}$ , FGTS, multa 40% sobre o FGTS, contribuição previdenciária cota empregado e empregador, descanso semanal remunerado em dobro, horas extras, adicional noturno relativo às horas noturnas trabalhadas, guias seguro desemprego, conforme Lei Complementar 150/2015.

Após a realização dos estudos, restou configurado o preenchimento dos requisitos para o reconhecimento do vínculo empregatício entre a vítima e os empregadores. Assim, estes devem arcar com todas as consequências jurídicas decorrentes da relação de trabalho, incluindo o pagamento das verbas rescisórias.

## **4.3 NA ESFERA CÍVEL E CONSTITUCIONAL, A(S) CONSEQUÊNCIA(S) JURÍDICA(S) DO ATO PRATICADO PELOS EMPREGADORES.**

### **Responsabilidade constitucional e cível**

O Tribunal Superior do Trabalho (TST) em decisão entendeu que os danos morais coletivos tem caráter meramente punitivo-pedagógico, tendo em vista que a violação de direitos fundamentais pelo trabalho escravo é irreparável monetariamente. Assim, deve-se

levar em consideração a capacidade econômica do réu. Nesse mesmo viés, o Superior Tribunal de Justiça entende por dano moral coletivo:

em algumas situações, o ato com potencial de deixar um indivíduo moralmente abalado vai além e atinge a coletividade como um todo. Nesse tipo de violação, pode haver a condenação pelo dano moral coletivo – que é considerado uma categoria autônoma de ressarcimento extrapatrimonial, ou seja, não representa a soma dos danos morais individuais em determinado contexto. O dano coletivo é devido quando há lesão extrapatrimonial à integridade da coletividade, de natureza transindividual.

Nesse caso, poderá o Ministério Público do Trabalho e os Sindicatos postular danos morais coletivos, pois no caso em discussão há violação de direitos fundamentais. Poderá ainda o empregado postular indenização por danos morais, conforme o art. 186 do Código Civil: Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito” (Brasil, 2002).

Sendo assim, por ação os empregados cometeram ato ilícito ao violar direitos trabalhistas, direito à intimidade e direito à vida privada. Dessa maneira, poderá a mesma pedir indenização por danos morais, pois nos termos do art. 927 do Código Civil aquele que por ato ilícito comete dano a outrem fica obrigado a repará-lo.

Na esfera constitucional, os empregadores também poderão ser responsabilizados por terem violado direitos constitucionais da empregada, quais sejam, direito à vida privada e a intimidade, nos termos do artigo 5º, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), sendo que lhe será assegurado o direito de indenização moral ou material decorrente da violação.

Portanto, tanto na esfera cível quanto na constitucional, os empregadores devem ser responsabilizados pelo ato ilícito cometido,

sendo devida a reparação por meio de indenização por danos morais. No campo cível, essa obrigação decorre da violação prevista nos artigos 186 e 927 do Código Civil, enquanto, na esfera constitucional, fundamenta-se na afronta ao artigo 5º, inciso X, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), que protege a intimidade e a vida privada.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O objetivo central deste trabalho foi analisar as formas de responsabilização dos empregadores que submetem trabalhadores a condições análogas à escravidão, abrangendo as esferas penal, trabalhista, cível e constitucional. Esse propósito foi plenamente alcançado, uma vez que a pesquisa demonstrou que o sistema jurídico brasileiro e os tratados internacionais de Direitos Humanos oferecem instrumentos sólidos para punição, prevenção e reparação.

A partir dessa análise, confirmou-se a hipótese inicial de que tais empregadores devem, de fato, ser responsabilizados de forma integral. Embora existam mecanismos legais eficazes, o estudo evidenciou que ainda persistem desafios quanto à efetividade das ações preventivas e à garantia de reparação adequada às vítimas.

O caso estudado, ocorrido em Pernambuco, evidencia a persistência de práticas escravocratas no contexto doméstico e urbano, revelando que a escravidão contemporânea é sustentada por desigualdades estruturais, pela invisibilidade social e pela naturalização da exploração. Essa realidade demonstra que o problema não se limita à ausência de fiscalização, mas também à falta de políticas públicas integradas de proteção, educação e inclusão social.

Diante disso, este estudo defende que o enfrentamento do trabalho escravo contemporâneo deve ultrapassar a dimensão repressiva do Direito Penal e envolver uma abordagem preventiva e restaurativa, com foco na dignidade humana e na cidadania das vítimas. É necessário que o Estado, em conjunto com a sociedade

civil, promova ações coordenadas que envolvam educação, assistência social, capacitação profissional e acesso à renda.

Como propostas de políticas públicas, sugerem-se a implementação de programas de reinserção social das vítimas, com apoio psicológico, jurídico e profissionalizante, garantindo autonomia e rompimento do ciclo de vulnerabilidade; a realização de campanhas permanentes de conscientização sobre o trabalho escravo contemporâneo, especialmente voltadas a comunidades vulneráveis e aos meios de comunicação de massa; o fortalecimento dos Grupos Móveis de Fiscalização e a ampliação da “Lista Suja”, assegurando maior transparência e responsabilização dos empregadores; a promoção de parcerias entre órgãos públicos, universidades e organizações da sociedade civil, de modo a desenvolver pesquisas, projetos de extensão e políticas de prevenção baseadas em evidências sociais e jurídicas; e, por fim, a inclusão de conteúdos sobre direitos humanos e trabalho digno nos currículos escolares e programas de formação profissional, contribuindo para a construção de uma cultura de respeito, solidariedade e igualdade.

Conclui-se, portanto, que a erradicação do trabalho escravo contemporâneo exige não apenas a punição dos responsáveis, mas também ações contínuas de educação, inclusão e reparação das vítimas. O Direito deve atuar como instrumento de transformação social, promovendo justiça, dignidade e proteção integral ao trabalhador. Somente pela implementação de políticas públicas eficazes, aliadas a uma consciência coletiva comprometida com a valorização do trabalho humano, será possível construir uma sociedade verdadeiramente livre, justa e igualitária.

## REFERÊNCIAS

BIGNAMI, Renato. **Trabalho escravo contemporâneo: fundamentos jurídicos e elementos para uma política pública**. São Paulo: LTr, 2018.

BRASIL. **Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

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

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943**. Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. Diário Oficial da União: seção 1, Rio de Janeiro, RJ, 9 ago. 1943.

BRASIL. **Código Penal. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Atualizado.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.463.953 - PA (2014/0113743-1)**. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Brasília, DF, 10 fev. 2015.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Dano moral coletivo: como o STJ interpreta a ofensa que atinge valores de toda a comunidade**. Superior Tribunal de Justiça, Brasília, DF, 16 jun. 2024. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portaltj/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/16062024-Dano-moral-coletivo-como-o-STJ-interpreta-a-ofensa-que-atinge-valores-de-toda-a-comunidade.aspx>. Acesso em: 20 out. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 509**. Relator: Min. Cármen Lúcia. Brasília, DF, 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Habeas Corpus nº 82.788/SP**. Relator: Min. Marco Aurélio. Brasília, DF, 2003. Disponível em: <https://www.stf.jus.br>

BRASIL. Tribunal Regional do Trabalho da 21ª Região. **TST afasta prescrição em caso de trabalho doméstico em condição análoga à escravidão**. Natal, RN, [s.d.]. Disponível em: <https://www.trt21.jus.br/noticias/noticia/tst-afasta-prescricao-em-caso-de-trabalho-domestico-em-condicao-analoga-escravidao>. Acesso em: 20 out. 2025.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos. **Assembleia Geral das Nações Unidas**, 10 dez. 1948. Disponível em: <https://www.un.org/en/universal-declaration-human-rights>

INEP. **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes – ENADE 2021**: Relatório Síntese da Área de Direito. Brasília: MEC/INEP, 2021.

MATTOSO, Kátia de Queirós. **Ser escravo no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1982.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Convenção nº 29 sobre o trabalho forçado ou obrigatório, de 1930**. Genebra, 1930.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO (OIT). **Trabalho forçado: um problema global**. Relatórios da OIT, 2014.

SILVA, Fábio; PEREIRA, Juliana. Avaliação do Ensino Superior no Brasil: desafios e perspectivas do ENADE. **Revista de Educação Superior**, v. 6, n. 2, p. 45-62, 2020.

STF considera constitucional a “lista suja” do trabalho escravo. Consultor Jurídico, São Paulo, 15 set. 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-set-15/stf-considera-constitucional-lista-suja-trabalho-escravo/>. Acesso em: 20 out. 2025.

TARTUCE, Flávio. **Manual de Direito Civil**. 15. ed. São Paulo: Método, 2022.

## **7 DIREITO TRIBUTÁRIO E REGULAÇÃO ECONÔMICA: A EXTRAFISCALIDADE COMO FERRAMENTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

*Maria Isabella Cesário de Oliveira*<sup>47</sup>

*Mateus Felipe Antunes Vieira*<sup>48</sup>

*Karol Esteffane Fernandes*<sup>49</sup>

*Victor Santos Ferreira Amara*<sup>50</sup>

*Vânia Ereni Lima Vieira Vieira*<sup>51</sup>

*Fernanda Fagundes Veloso Lana*<sup>52</sup>

*Renata Flávia Nobre Canela Dias*<sup>53</sup>

---

47 Acadêmica do Curso de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* mariaisabellacesario@hotmail.com. ID Lattes: 4802701021479889.

48 Acadêmico do Curso de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* mateusantunesvieira@gmail.com. ID do lattes: 6075148136003703.

49 Acadêmica do Curso do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail:* karolesteffane77@gmail.com. ID do lattes: 464626482154877.

50 Acadêmico do Curso de Direito da Afya Montes Claros. *E-mail:* armavictordir@gmail.com. ID do lattes: 3985724368894265.

51 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestre em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros. Orientadora de TCC do IFNMG. Coordenadora da CPA do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogada. Conselheira da 11ª Subseção da OAB. *Email:* vaniaadvogada109372@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9578584709546551> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>.

52 Doutoranda em Direito pela UFMG. Graduada em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais, Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais - PUC MINAS, Especialista em Direito Processual Civil pela Universidade de Montes Claros - UNIMONTES, área de concentração - Direito Público, linha de Pesquisa - Direito Tributário, Especialista em Direito Econômico e Empresarial pela Universidade de Montes Claros - UNIMONTES, Especialista em Direito Tributário pela Universidade do Sul de Santa Catarina, Advogada, e professora dos Cursos de Direito da Universidade Estadual de Montes Claros - UNIMONTE, do Centro Universitário Afya Montes Claros e das Faculdades Integradas no Norte de Minas - FUNORTE. Advogada. *E-mail:* fernanda.lana@unimontes.br. ID do lattes: 9281232467167385.

53 Doutora e Mestra em Educação pela Universidade de Uberaba. Graduada em Pedagogia pela UNIMONTES e graduação em Direito pelas Faculdades Integradas Pitágoras de Montes Claros - FIPMoc. Especialista em Docência no Ensino Superior; Especialista em EaD; Especialista em Gestão Pedagógica nas ETSUS; Especialista em Direito Penal e Processo Penal; Especialista em Educação Empreendedora pela PUC/

## 1 INTRODUÇÃO

A economia é a ciência que se dedica ao estudo das decisões humanas e dos comportamentos adotados em um ambiente de escassez de recursos, bem como das consequências decorrentes dessas escolhas. A tributação, por sua vez, definida pelo Código Tributário Nacional (CTN) como o objeto de uma obrigação de dar numerário ao Estado, constitui uma forma de intervenção significativa do ordenamento jurídico na esfera da autonomia privada, uma vez que possui elevada capacidade de influenciar a liberdade individual. Nesse contexto, a extrafiscalidade apresenta-se como um instrumento de relevante estímulo ao comportamento humano, apto a influenciar decisões e ações econômicas dos cidadãos, em uma visão da teoria neoclássica, tal mecanismo pode provocar distorções no sistema de preços ao interferir no equilíbrio entre oferta e demanda, funcionando, portanto, como um potente vetor de regulação econômica.

O presente trabalho tem como tema “Direito Tributário e Regulação Econômica: A Extrafiscalidade como Política Pública” fundamentando-se a necessidade de compreender de que maneira o Estado pode utilizar o sistema tributário não apenas com finalidade arrecadatória, mas também como instrumento estratégico de governança pública, capaz de orientar o desenvolvimento socioeconômico de forma mais eficaz e menos coercitiva, especialmente diante da escassez de recursos públicos e da crescente complexidade dos mercados contemporâneos.

Diante desse cenário, a pesquisa tem como objetivo responder a problemática da utilização da extrafiscalidade tributária como instrumento de política pública voltado à indução de comportamentos desejáveis no âmbito econômico, observando-se os princípios da legalidade, da eficiência e do interesse público.

---

RJ; Especialista em Acompanhamento, Monitoramento e Avaliação na Educação em Saúde Coletiva pela UFRS; Especialista em Inspeção Escolar e Atendimento Educacional Especializado-AEE. Especialização em em Gestão Financeira e Processos – UNIGRANRIO. Professora do Curso de Direito e Reitora do Centro Universitário Afya Montes Claros. *E-mail*: renata.dias@afya.com.br. ID doattes: 3310940351677108.

A pesquisa foi desenvolvida por meio da metodologia dedutiva, partindo da análise de princípios constitucionais e infraconstitucionais para, posteriormente, analisar casos específicos. Quanto aos procedimentos técnicos, temos uma pesquisa bibliográfica e documental, com base na revisão sistemática de doutrina nacional, artigos científicos, legislação pertinente (Constituição Federal, CTN, leis de incentivo), bem como julgados relevantes do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que delimitam os contornos e os limites da extrafiscalidade tributária.

Este trabalho foi elaborado no âmbito das atividades de ensino do Curso de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros, inserido na linha de pesquisa “Formação Geral e Específica na Perspectiva do ENADE: Pesquisas sobre os conteúdos de formação geral e específica avaliados pelo ENADE, com foco na identificação de lacunas, potencialidades e estratégias de fortalecimento do currículo acadêmico”. A pesquisa visa, portanto, contribuir para a excelência na formação discente, promovendo uma maior articulação entre o saber acadêmico e as exigências das avaliações nacionais.

## **2 QUESTÃO ENADE**

A presente seção apresenta Questão do Exame Nacional de Desempenho de Estudante – Enade (2022), Prova do Curso de Direito, objeto do presente estudo:

Entre Direito Tributário e Economia há uma natural e necessária conexão, já que o Estado é o principal responsável pela regulação econômica. Daí, ser-lhe imperativo criar mecanismos que apontem à sociedade e ao mercado o modelo econômico que adotou. Nesse sentido, o Direito Tributário, na sua função extrafiscal, parece ser a ferramenta ideal para conduzir o contribuinte pelos caminhos econômicos pelos quais o Estado optou. Diz-se na

sua função extrafiscal, porque a norma tributária pode assumir também a função fiscal e parafiscal. Como se observa, a extrafiscalidade atua de modo a “induzir” o agente econômico a se comportar tal como parece desejável ao Estado. Nesse aspecto, há muito se percebeu que a lei tributária é melhor obedecida quando, em lugar de determinar condutas, vale-se do meio mais sutil de influenciá-las, outorgando aos contribuintes subvenções, isenções, créditos presumidos, bonificações etc. Com tal artifício, as pessoas ficam com a sensação de que são livres para conduzir seus negócios, e tendem a fazer o que delas a Nação espera.

CARRAZZA, R. A. Curso de Direito Constitucional. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2011 (adaptado).

Considerando o texto apresentado e a intervenção do Estado no domínio econômico, avalie as asserções a seguir e a relação proposta entre elas.

**I.** Para que o Estado abra mão de uma receita, como no caso dos incentivos fiscais, deve haver um relevante interesse público que justifique tal decisão, como, por exemplo, a necessidade de aumentar o desenvolvimento econômico de determinado setor da economia.

## POR QUE

**II.** Um dos papéis do Estado, quando é necessária a intervenção no domínio econômico, é o de indutor, de fomento, de estímulo a comportamentos, que pode ser obtido por meio de incentivos fiscais e financiamentos a taxas subsidiadas ou a fundo perdido.

A respeito dessas asserções, assinale a opção correta.

a) As asserções I e II são proposições verdadeiras, e a II é uma justificativa correta da I.

b) As asserções I e II são proposições verdadeiras, mas a II não é uma justificativa correta da I.

- c) A asserção I é uma proposição verdadeira, e a II é uma proposição falsa.
- d) A asserção I é uma proposição falsa, e a II é uma proposição verdadeira.
- e) As asserções I e II são proposições falsas.

Nas seções subsequentes, serão apresentadas as fundamentações doutrinárias e legais que irão sustentar a resposta à questão anteriormente abordada.

### **3 FUNÇÃO FISCAL X EXTRAFISCAL DOS TRIBUTOS**

No campo do Direito Tributário, é imprescindível distinguir entre a função fiscal e a função extrafiscal dos tributos, uma vez que ambas desempenham papéis distintos, porém complementares, no contexto econômico e social. A função fiscal corresponde ao objetivo clássico da tributação, qual seja, a arrecadação de recursos financeiros destinados ao custeio das atividades estatais e à manutenção das políticas públicas essenciais (Carvalho, 2020). Por sua vez, a função extrafiscal refere-se ao uso dos tributos como instrumentos de intervenção e regulação econômica, indo além da mera arrecadação, ao buscar influenciar comportamentos, direcionar investimentos e corrigir desequilíbrios sociais.

Conforme destaca Gouvêa:

a extrafiscalidade se constitui no ‘algo a mais’ que a obtenção de receitas mediante tributos; liga-se a valores constitucionais; pode decorrer de isenções, benefícios fiscais, progressividade de alíquotas, finalidades especiais, entre outros institutos criadores de diferenças entre os indivíduos, que são, em última análise, agentes políticos, econômicos e sociais. (2006, p. 2-3)

A extrafiscalidade é o princípio ontológico da tributação e epistemológico do Direito Tributário,

que justifica juridicamente a atividade tributante do Estado e a impele, com vistas na realização dos fins estatais e dos valores constitucionais, conforme as políticas públicas constitucionalmente estabelecidas, delimitada (a atividade estatal) pelos princípios que revelam as garantias fundamentais do contribuinte. (2006, p. 46)

Essa abordagem evidencia que a extrafiscalidade não é mera hipótese teórica, mas sim um instrumento normativo reconhecido e praticado para concretizar objetivos sociais e econômicos constitucionalmente previstos.

Segundo Paulo de Barros Carvalho (2020), a extrafiscalidade permite que os tributos sejam utilizados como estímulos ou desestímulos a determinadas condutas dos agentes econômicos, revelando, assim, o potencial regulatório da tributação. Por meio dessa função, o Estado pode induzir comportamentos privados em consonância com interesses públicos, como a proteção do meio ambiente, a promoção da saúde pública e o desenvolvimento tecnológico.

Entretanto, essa atuação regulatória deve observar os princípios constitucionais tributários, em especial o princípio da legalidade, segundo o qual somente mediante lei pode-se instituir ou aumentar tributos (Brasil, 1988); o princípio da eficiência, que impõe a necessidade de aplicação de forma a maximizar seus efeitos positivos sem excessos ou desperdícios; e o princípio do interesse público, que legitima a utilização de mecanismos tributários para fins coletivos, desde que estes estejam devidamente fundamentados, claros e justificados, garantindo a atuação do Estado na promoção do bem comum. Sob essa perspectiva, a extrafiscalidade se apresenta como uma relevante ferramenta de governança, permitindo ao Estado moldar o comportamento econômico de forma estratégica.

Não obstante, o exercício da função extrafiscal deve ser conduzido com cautela, a fim de evitar distorções no funcionamento do mercado, injustiças distributivas ou a criação de barreiras econômicas que

comprometam a eficiência e a justiça do sistema tributário. O equilíbrio entre arrecadação e regulação é, portanto, condição essencial para a legitimidade e efetividade da tributação como instrumento de política pública.

#### **4 A EXTRAFISCALIDADE COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Nesse contexto, a extrafiscalidade deve ser compreendida dentro do marco teórico das políticas públicas. Conforme destaca Souza (2006), políticas públicas constituem um campo do conhecimento que visa compreender como os governos decidem o que fazer, por que o fazem e quais os efeitos dessas decisões sobre a sociedade. As políticas públicas envolvem, assim, um processo deliberado de escolha e implementação de ações estatais voltadas à solução de problemas coletivos e à promoção do bem-estar social.

A função extrafiscal dos tributos, nesse sentido, configura-se como um mecanismo jurídico-tributário essencial à formulação e execução de políticas públicas, por meio dela, o Estado pode agir de forma indireta e menos onerosa, orientando os agentes econômicos na direção de comportamentos socialmente desejáveis. Assim, ressalta Torres (2012), toda atuação estatal por meio da tributação deve estar atrelada à segurança jurídica, à legalidade e à finalidade pública, características também indispensáveis a qualquer política pública legítima.

A interface entre a extrafiscalidade e as políticas públicas revela a dimensão do tributo como um vetor de transformação social e econômica. A utilização de incentivos e desincentivos fiscais permite ao Estado atuar de maneira cirúrgica na economia, fomentando setores estratégicos, protegendo o meio ambiente, promovendo a saúde pública e reduzindo desigualdades regionais e sociais. Essa atuação, contudo, não é ilimitada e deve estar em estrita consonância com os princípios constitucionais e os objetivos fundamentais da República.

A efetivação de políticas públicas por meio da extrafiscalidade pode ser observada em diversos exemplos práticos no ordenamento jurídico brasileiro. A Zona Franca de Manaus, por exemplo, utiliza um regime tributário diferenciado para atrair investimentos e promover o desenvolvimento de uma região específica, em conformidade com o disposto no artigo 3º, inciso III, da Constituição Federal, que estabelece a redução das desigualdades regionais. De modo similar, a tributação majorada sobre produtos como cigarros e bebidas alcoólicas (IPI seletivo) não visa primordialmente a arrecadação, mas sim desestimular o consumo de bens considerados nocivos à saúde, alinhando-se às políticas de saúde pública.

Nesse sentido, a doutrina reforça a legitimidade dessa instrumentalização. Conforme leciona Ricardo Lodi Ribeiro, (2018, p. 112):

a extrafiscalidade representa a utilização do tributo para finalidades não arrecadatórias, mas sim para intervir no domínio econômico e social, buscando a concretização de valores e princípios constitucionais. Trata-se de uma verdadeira função de governo, que se vale da competência tributária para induzir comportamentos dos contribuintes em prol do interesse público.

Essa capacidade de indução de comportamentos é a essência da extrafiscalidade como ferramenta de política pública. Ao modular as alíquotas, conceder isenções ou criar regimes fiscais mais benéficos para determinadas atividades, o Estado sinaliza ao mercado quais são as prioridades sociais e econômicas. Um exemplo contemporâneo é a utilização de incentivos fiscais para empresas que adotam práticas sustentáveis (ESG - *Environmental, Social and Governance*), como a redução de emissões de carbono ou a promoção da diversidade no ambiente de trabalho. Tais medidas não apenas estimulam a adesão a

pautas de relevância global, mas também alinham o desenvolvimento econômico à proteção ambiental e à justiça social.

Contudo, a aplicação da extrafiscalidade como política pública não está isenta de desafios e críticas. A ausência de um planejamento adequado e de uma avaliação criteriosa dos seus impactos pode levar a distorções concorrenciais, à erosão da base tributária e à ineficiência na alocação de recursos. É fundamental que a instituição de um benefício fiscal seja precedida de estudos que comprovem sua necessidade e sua potencial eficácia para o alcance do objetivo pretendido.

Ademais, a transparência e o controle são indispensáveis para a legitimidade dessas políticas. O controle exercido pelo Poder Judiciário e pelos Tribunais de Contas é crucial para coibir excessos e desvios de finalidade, garantindo que a renúncia de receita ou a oneração de determinados setores esteja, de fato, a serviço do interesse público.

Sobre a importância do controle, Heleno Taveira Torres (2012, p. 254), adverte:

a extrafiscalidade não pode ser um cheque em branco para o legislador ou o administrador. A sua aplicação deve ser rigorosamente controlada, para que não se transforme em um instrumento de favorecimento de interesses privados em detrimento da coletividade. A motivação dos atos que instituem medidas extrafiscais deve ser clara, e seus resultados devem ser periodicamente avaliados, sob pena de violação aos princípios da moralidade e da eficiência administrativa.

Em suma, a função extrafiscal dos tributos consolida-se como um poderoso e legítimo instrumento para a formulação e execução de políticas públicas. Quando utilizada de forma planejada, transparente e em conformidade com os preceitos constitucionais, ela permite ao Estado ir além da simples arrecadação, atuando como um agente indutor do desenvolvimento sustentável, da justiça social e da

concretização dos valores consagrados na Constituição. O desafio permanente reside em equilibrar a capacidade de intervenção do Estado com a garantia dos direitos dos contribuintes e a eficiência do sistema tributário como um todo.

## **5 OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS DA ATUAÇÃO EXTRAFISCAL**

A utilização da função extrafiscal dos tributos, contudo, não representa um poder ilimitado conferido ao Estado. Pelo contrário, essa potente ferramenta de intervenção estatal encontra-se estritamente vinculada a uma série de limites impostos pela Constituição Federal e por leis infraconstitucionais, que visam proteger o contribuinte, garantir a segurança jurídica e assegurar que a intervenção na economia seja, acima de tudo, legítima e razoável.

A principal barreira contra o uso arbitrário da tributação para fins regulatórios emana diretamente da Constituição, que estabelece os direitos e garantias fundamentais e os princípios reitores do Sistema Tributário Nacional. O pilar de sustentação desses limites é o princípio da legalidade estrita, inscrito no artigo 150, I, do Código Tributário Nacional (CTN de 1966), segundo o qual nenhum tributo pode ser instituído ou majorado senão por meio de lei. Isso significa que, mesmo para fins extrafiscais, a decisão de onerar ou desonerar setores e comportamentos deve, como regra, passar pelo crivo do Poder Legislativo, assegurando o debate democrático (Brasil, 1966). A própria Constituição, no entanto, ciente da necessidade de agilidade em certas áreas da política econômica, excepciona desta regra os tributos de natureza eminentemente regulatória: Imposto de Importação (II), Imposto de Exportação (IE), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), permitindo que o Poder Executivo altere suas alíquotas dentro das condições e dos limites fixados em lei.

Intimamente ligado ao princípio da legalidade, emerge o princípio da isonomia tributária, que veda discriminações arbitrárias entre contribuintes. Conforme destaca Carrazza (2022), a extrafiscalidade pode, legitimamente, criar distinções tributárias como instrumento de intervenção estatal na economia, desde que essas diferenciações sejam justificáveis, impessoais e coerentes com o interesse público. Assim, é constitucional tributar mais intensamente veículos mais poluentes, pois o critério adotado, o nível de emissão, guarda relação direta com o objetivo ambiental da norma, preservando-se a igualdade material.

Outra barreira essencial ao exercício do poder de tributar é a proibição do confisco. Torres (2018) explica que essa vedação impede que a tributação assuma caráter destrutivo, anulando a propriedade ou inviabilizando a atividade econômica do contribuinte. Mesmo quando o Estado busca desestimular condutas socialmente indesejáveis, não pode ultrapassar o limite da razoabilidade tributária. Cabe ao Supremo Tribunal Federal, no caso concreto, definir o que constitui efeito confiscatório, de modo a equilibrar a intervenção fiscal com a proteção das garantias individuais.

No intuito de assegurar previsibilidade e segurança jurídica, a Constituição estabelece os princípios da anterioridade anual e nonagesimal. Como observa Machado (2023), tais garantias impedem que a lei instituidora ou aumentadora de tributos produza efeitos imediatos, exigindo que respeite o exercício financeiro seguinte e o lapso mínimo de noventa dias. Trata-se de proteção indispensável para que o contribuinte possa planejar suas atividades econômicas, evitando surpresas fiscais capazes de desorganizar sua vida financeira. Embora sejam princípios gerais, existem exceções para tributos de caráter regulatório, cuja finalidade econômica demanda maior flexibilidade temporal.

Desse modo, a atuação extrafiscal precisa harmonizar-se com a ordem econômica constitucional. Carvalho (2021) enfatiza que, embora os tributos possam orientar comportamentos e estimular setores específicos, não podem aniquilar a livre iniciativa nem criar

distorções concorrenciais injustificadas. A tributação regulatória, portanto, deve operar como mecanismo de indução legítima, sem comprometer a competição equilibrada entre agentes econômicos, preservando o núcleo do sistema econômico previsto na Constituição.

Para além do arcabouço constitucional, a legislação infraconstitucional adiciona outras camadas de controle ao exercício da extrafiscalidade. O Código Tributário Nacional (CTN), enquanto lei complementar estruturante do sistema tributário, impõe limites técnicos e conceituais obrigatórios a todos os entes federativos, assegurando unidade normativa e coerência interpretativa. Carvalho (2021) observa que o CTN cristaliza as categorias fundamentais do direito tributário, funcionando como parâmetro hermenêutico que impede a atuação estatal arbitrária, inclusive quando revestida de objetivos regulatórios.

Do mesmo modo, a Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece relevantes restrições ao uso extrafiscal dos tributos (Brasil, 200). A renúncia de receita, seja por meio de isenções, incentivos ou subsídios, não pode comprometer a sustentabilidade fiscal. Nos termos do artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000, a concessão de benefícios tributários somente é legítima quando acompanhada de estimativa de impacto orçamentário-financeiro e de medidas compensatórias, a serem adotadas por meio de aumento de receitas ou redução de despesas. Costa e Silva (2020) ressalta que tal exigência impede que políticas tributárias com finalidade regulatória se tornem instrumentos de irresponsabilidade fiscal, garantindo que a extrafiscalidade permaneça subordinada ao equilíbrio das contas públicas.

Ademais, toda a atuação estatal, inclusive a tributária, deve observar a finalidade pública e a devida motivação. Machado Segundo (2022) enfatiza que a motivação é condição de validade do ato administrativo tributário, pois revela o interesse público que justifica sua edição e impede desvios de finalidade. A ausência de justificativa adequada ou o emprego de instrumentos fiscais para fins alheios ao interesse coletivo configuram vício passível de invalidação

judicial, limitando o uso estratégico da tributação como ferramenta de intervenção econômica.

Em síntese, a função extrafiscal dos tributos consolida-se como um mecanismo sofisticado de governança estatal, cujo emprego é rigorosamente delimitado pelo sistema normativo. Schoueri (2021) destaca que o desafio do direito tributário contemporâneo reside em harmonizar a capacidade de intervenção do Estado com a proteção dos direitos fundamentais do contribuinte, assegurando que a tributação, mesmo quando orientada por finalidades indutoras, permaneça submetida ao princípio da legalidade, aos valores da justiça fiscal e à segurança jurídica.

## **6 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A questão proposta pelo ENADE, ao tratar da extrafiscalidade como instrumento de política pública, evidencia não apenas a importância da tributação para além da mera arrecadação, mas também reforça a necessidade de compreender o papel regulatório do Estado diante das complexidades socioeconômicas contemporâneas. Conforme demonstrado ao longo deste trabalho, os tributos exercem função estratégica na indução de comportamentos, no fomento a setores essenciais e na redução das desigualdades regionais, em consonância com os princípios constitucionais e os objetivos fundamentais da República.

Todavia, a análise evidenciou que a aplicação da extrafiscalidade demanda cautela, uma vez que sua efetividade depende do equilíbrio entre a arrecadação e regulação, do respeito aos limites constitucionais tais como: legalidade, isonomia, vedação ao confisco e segurança jurídica, bem como do controle rigoroso sobre os impactos econômicos e sociais decorrentes de cada medida implementada. A ausência de planejamento e transparência pode transformar um mecanismo legítimo de intervenção em fator de distorção concorrencial e injustiça fiscal.

Nesse sentido, a utilização da extrafiscalidade simboliza, simultaneamente, uma oportunidade e um desafio: oportunidade de consolidar políticas públicas mais eficientes e menos onerosas ao erário; desafio de assegurar que sua aplicação esteja sempre alinhada à finalidade pública e aos valores democráticos que estruturam o Estado de Direito. O futuro exige que tais medidas sejam acompanhadas de mecanismos de monitoramento, avaliação periódica de resultados e adoção de critérios objetivos que permitam aferir sua real contribuição para o desenvolvimento econômico e social.

Conclui-se, portanto, que a extrafiscalidade, quando corretamente utilizada, constitui poderosa ferramenta de governança estatal, capaz de transformar o sistema tributário em vetor de justiça social e desenvolvimento sustentável. Contudo, seu potencial somente se concretizará quando deixar de ser vista como mera exceção arrecadatória e passar a ser compreendida como instrumento permanente de realização dos valores constitucionais, tornando-se, assim, um pilar efetivo da política pública e do fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966.** Código Tributário Nacional. Institui o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 1966. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del5172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5172.htm)>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 18 set. 2025.

CARRAZZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário.** 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2022

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de direito tributário.** 30. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

COSTA E SILVA, Alexandre. **Renúncia de Receita e Responsabilidade Fiscal.** Belo Horizonte: Fórum, 2020.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no Direito Tributário.** Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

GOUVÊA, Marcus de Freitas. **A extrafiscalidade no Direito Tributário e suas classificações.** Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1226, 9 nov. 2006. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/9151>>. Acesso em: 15 set. 2025.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de direito tributário**. 45. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário Aplicado**. São Paulo: Atlas, 2022.

RIBEIRO, Ricardo Lodi. **Direito tributário e extrafiscalidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/soc/a/RPZ5Ynxw4xLgZkHp8vHnMxq/>>. Acesso em: 15 set. 2025.

TORRES, Heleno Taveira. **Direito tributário e função extrafiscal**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de Direito Financeiro e de Direito Tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2018.

## 8 ENTRE NOTAS E PRÁTICAS: O QUE REALMENTE DEFINE O SUCESSO NO ENADE?

*Talissa Naira Castanha Alves<sup>54</sup>*

### 1 INTRODUÇÃO

Este capítulo nasce das experiências de ensino, pesquisa e extensão desenvolvidas nos cursos do Centro Universitário AFYA Montes Claros, inserido na perspectiva das práticas docentes e preparação para o ENADE ao longo da formação acadêmica, e propõe uma reflexão sobre um tema que ultrapassa estatísticas: o verdadeiro sucesso acadêmico. Quando se fala em ENADE, é quase automático pensar em notas, rankings e relatórios institucionais. Mas será que o êxito se limita a números? E se o real diferencial estivesse na sala de aula, na capacidade de cada professor de transformar conteúdos em experiências que conferem sentido à aprendizagem e preparam o estudante para atuar com competência, criticidade e humanidade diante dos desafios profissionais, habilitando-se com pensamento que vai do simples ao complexo?

Justifico a motivação deste texto, considerando que investir na formação continuada docente e no alinhamento pedagógico aos documentos regulatórios, como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) e o Projeto Pedagógico do Curso (PPC), não é apenas uma ação estratégica da Instituição: é a base para que as competências e

---

54 Mestra em Desenvolvimento Social pelo Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Social - PPGDS, na Universidade Estadual de Montes Claros- Unimontes. Especialista em EMDR e Trauma, pelo Grupo TraumaClinic e INTCC. Docente do Ensino Superior e membro do NDE no curso de graduação em Psicologia do Centro Universitário Afya Montes Claros.. Fundadora do Integrar TC- Instituto de tratamento do Psicotrauma com EMDR e Saúde Integrativa. Experiência profissional Clínica e . Docência no ensino superior e pesquisa. Pesquisadora das categorias: Subjetividade do trabalhador, PsicoTrauma e Processos Clínicos .Experiência Clínica e institucional na área de Terapia EMDR, BRAINSPOTTING, Saúde Integrativa, Avaliação Psicológica, Psicoterapia Sistêmica Estratégica Breve .E-mail: talissa.alves@unifipmoc.edu.br.

habilidades previstas no currículo sejam efetivamente internalizadas e vivenciadas pelos estudantes, no encontro diário do docente em sala de aula. Quando essa formação é fragmentada ou desconectada da realidade institucional, surgem lacunas cognitivas, dificuldades na articulação entre teoria e prática e comprometimento do desempenho em avaliações externas (Perrenoud, 2000; Tardif, 2014). Por outro lado, instituições que cultivam uma cultura de formação contínua e integrada observam efeitos positivos não apenas na nota do ENADE, mas também na retenção discente, no engajamento acadêmico e na formação de profissionais críticos, competentes e preparados para a complexidade do mundo contemporâneo.

Nesta perspectiva, problematizo a mera preparação para provas: trata-se de compreender o que define, de fato, o sucesso no ENADE e identificar quais práticas docentes e institucionais efetivamente contribuem para a formação de profissionais preparados para atuar com excelência. A hipótese que orienta esta reflexão é que a consolidação de uma formação e capacitação continuada docente, articulada aos documentos regulatórios e às competências avaliadas pelo ENADE, contribui significativamente para reduzir lacunas de aprendizagem, aumentar o engajamento discente e elevar o desempenho acadêmico em avaliações externas. Professores que compreendem não apenas os conteúdos, mas também a origem, a lógica e a articulação das competências previstas nas DCNs e no PPC conseguem implementar metodologias ativas e estratégias pedagógicas alinhadas ao perfil do egresso, promovendo experiências de aprendizagem transformadoras e duradouras.

A literatura sustenta essa perspectiva, reforçando que o sucesso do estudante em avaliações nacionais não depende exclusivamente do conteúdo ministrado, mas da capacidade do professor de converter conhecimento em experiências significativas de aprendizagem (Perrenoud, 2000; Libâneo, 2013). Ao mesmo tempo, evidencia-se que a fragmentação ou descontinuidade na formação docente compromete a articulação entre teoria e prática, gerando lacunas cognitivas e dificultando o desenvolvimento integral do estudante (Tardif, 2014).

Nesse cenário, instituições que consolidam uma cultura de formação contínua observam impactos positivos não apenas nas avaliações externas, mas também na retenção, no engajamento e na construção de profissionais críticos e éticos, reforçando que investir na formação docente é essencial para a excelência acadêmica e a sustentabilidade institucional.

Para investigar essas questões, este capítulo adotou uma abordagem qualitativa, descritiva e reflexiva, centrada na análise de práticas docentes e sua relação com o desempenho estudantil no ENADE. Essa metodologia permite examinar de forma aprofundada a experiência pedagógica, considerando não apenas resultados quantitativos, mas também processos formativos que sustentam a aprendizagem significativa. Ao articular teoria, evidências da literatura acadêmica e práticas observadas nos cursos do Centro Universitário Afya Montes Claros, é possível demonstrar como a formação continuada, o conhecimento dos documentos regulatórios e a aplicação de metodologias ativas contribuem para a melhoria do desempenho discente e para a replicabilidade de estratégias em outras instituições.

O objetivo geral deste capítulo é investigar e refletir sobre o papel da formação continuada docente na promoção do sucesso acadêmico, considerando a articulação entre práticas institucionais de capacitação, competências previstas nos documentos regulatórios e desempenho em avaliações externas. Entre os objetivos específicos, destacam-se: analisar como a formação contínua influencia a articulação entre teoria e prática e contribui para a redução de lacunas de aprendizagem; identificar estratégias pedagógicas eficazes que potencializam o desenvolvimento das competências avaliadas; evidenciar a importância do conhecimento das DCNs e do PPC para a execução de práticas pedagógicas alinhadas ao perfil do egresso; e fornecer recomendações estratégicas que consolidem a formação docente como eixo central da excelência acadêmica e da sustentabilidade institucional.

## **2 DO CONTEÚDO À SIGNIFICAÇÃO: TRANSFORMANDO CONHECIMENTO EM APRENDIZAGEM EXITOSA**

A cada ciclo avaliativo do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), as Instituições de Ensino Superior (IES) são convocadas a refletir sobre o impacto de suas práticas pedagógicas e sobre o real significado do sucesso acadêmico. A nota no ENADE, muitas vezes vista como um fim em si mesma, revela, na verdade, uma trama mais complexa: ela é consequência direta da qualidade do processo formativo, das estratégias de ensino e, sobretudo, da capacidade docente de transformar diretrizes em experiências significativas de aprendizagem (Cunha, Marques, 2019).

Repensar as práticas docentes vai muito além de preparar os estudantes para responder às questões do ENADE: trata-se de uma missão estratégica para garantir que a formação acadêmica seja relevante, sólida e conectada às demandas do mundo real. Para isso, é imprescindível que o professor não apenas domine os conteúdos de sua disciplina, mas também compreenda os documentos regulatórios que norteiam o ensino superior, como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e o Projeto Pedagógico do Curso (PPC).

Essa compreensão se torna ainda mais concreta quando associada à prática cotidiana. Por exemplo, um docente que compreende as competências relacionadas à resolução de problemas e à análise crítica propostas no ENADE pode utilizar estudos de caso, projetos integradores e simulações profissionais para engajar os estudantes em situações reais, fortalecendo a apropriação do conhecimento de forma significativa e aplicável (Moreira, 2017).

Dessa forma, a formação não se limita a transmitir conteúdos, mas se organiza em ciclos reflexivos, em que o professor avalia constantemente se os objetivos de aprendizagem estão sendo alcançados, ajusta estratégias quando necessário e evita lacunas que comprometeriam tanto o desempenho dos alunos quanto os indicadores institucionais, como o ENADE. Trata-se de um movimento

que exige maturidade docente e intencionalidade pedagógica (Souza; Andrade, 2022).

Nesse sentido, a formação continuada deve contemplar não apenas metodologias ativas e estratégias de ensino-aprendizagem, mas também o aprofundamento no conhecimento e aplicação dos documentos regulatórios, como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCN) e o Projeto Pedagógico do Curso (PPC), considerando Perrenoud (2000), ensinar implica enfrentar situações complexas, o que requer um professor reflexivo e capaz de atualizar permanentemente suas práticas.

Schön (2000) reforça essa perspectiva ao propor a ideia do “profissional reflexivo”, aquele que aprende com a ação e na ação. No cenário atual, essa necessidade é intensificada pela alta expectativa dos indicadores nacionais, especialmente do ENADE. Mais do que apropriar-se profundamente dos conteúdos, espera-se que o docente compreenda as competências avaliadas, saiba mobilizá-las em práticas pedagógicas e crie situações didáticas que promovam autonomia, pensamento crítico e resolução de problemas. Para isso, é fundamental que ele compreenda de onde essas competências derivam, por que são esperadas e onde estão demarcadas nos documentos regulatórios, como as Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs), as matrizes de referência do ENADE e os instrumentos de avaliação do MEC. Essas competências não surgem de forma arbitrária: elas são fundamentadas em normas legais, demandas do mercado de trabalho e referenciais teóricos que asseguram a formação integral do profissional.

Essa compreensão se torna ainda mais concreta quando associada à prática cotidiana. Por exemplo, um docente que compreende as competências relacionadas à resolução de problemas e à análise crítica propostas no ENADE pode utilizar estudos de caso, projetos integradores e simulações profissionais para engajar os estudantes em situações reais.

Dessa forma, a formação não se limita a transmitir o conteúdo, mas se organiza em ciclos reflexivos, em que o professor avalia constantemente se os objetivos de aprendizagem estão sendo

alcançados, ajusta estratégias quando necessário e evita lacunas que comprometeriam tanto o desempenho dos alunos quanto os indicadores institucionais, como o ENADE.

Pesquisas recentes apontam que IES que implementam programas robustos de capacitação docente obtêm melhores resultados tanto no ENADE quanto em métricas internas de desempenho (Silva; Souza, 2021). Esses programas não se restringem à apresentação de normativas, mas desenvolvem habilidades como planejamento reverso, elaboração de instrumentos avaliativos alinhados às diretrizes do MEC e uso de metodologias ativas que favoreçam a aprendizagem significativa. Quando essas práticas se consolidam, o impacto não se limita às notas, mas amplia a percepção de qualidade institucional.

Sob outra perspectiva, quando a formação docente é fragmentada ou desvinculada da realidade institucional, os efeitos se tornam rapidamente evidentes: estudantes pouco engajados, lacunas cognitivas, dificuldades para articular teoria e prática, desmotivação e baixo desempenho em avaliações externas, como o ENADE. Perrenoud (2000) ressalta que o professor precisa ser um profissional reflexivo, capaz de analisar criticamente suas próprias práticas e ajustá-las ao contexto de aprendizagem, de modo a favorecer a construção efetiva do conhecimento.

Quando essa reflexão e alinhamento não ocorrem, o aprendizado se torna superficial e desarticulado, comprometendo não apenas o desenvolvimento do estudante, mas também a performance da instituição. Um exemplo concreto ocorre em cursos, em que docentes não capacitados ou desatentos da importância de metodologias ativas, podem focar exclusivamente em aulas expositivas, sem criar situações práticas que permitam ao aluno aplicar conceitos e resolver problemas no ensaio do cotidiano profissional, que é o processo de formação acadêmica. (Libâneo, 2013).

O resultado é que o estudante aprende a teoria, mas não consegue executar tarefas essenciais, o que se reflete em notas baixas em avaliações externas e na formação de profissionais menos preparados. Esse cenário evidencia que investir na formação continuada do

professor é uma estratégia institucional de alto impacto, capaz de fortalecer a qualidade da instituição, aumentar a retenção discente, reduzir gaps de aprendizagem e garantir sustentabilidade acadêmica ao longo do tempo, contribuindo para a formação de profissionais qualificados no futuro (Silva; Souza, 2021).

Nesse sentido, é possível identificar caminhos concretos para que as instituições transformem essa necessidade em ação: ao estruturar programas de formação continuada consistentes, integrados ao projeto pedagógico e orientados pelas competências avaliadas, as IES podem não apenas reduzir lacunas de aprendizagem, mas também fortalecer a performance acadêmica e a sustentabilidade institucional. Entretanto, essas ações não devem ser pontuais, mas estruturadas como cultura institucional, garantindo que o processo formativo não seja reduzido a uma preparação para provas, mas a uma experiência educativa integral, capaz de formar profissionais competentes e crítico (Souza; Andrade, 2022).

### **3 DA TRANSMISSÃO À TRANSFORMAÇÃO: ESTRATÉGIAS PEDAGÓGICAS QUE ELEVAM O PENSAMENTO E O DESEMPENHO NO ENADE**

Diante desse panorama, torna-se essencial compreender como as estratégias pedagógicas, quando planejadas de forma intencional e sustentadas por referenciais teóricos sólidos, podem não apenas reduzir lacunas de aprendizagem, mas também impulsionar o desenvolvimento das competências avaliadas. É nesse ponto que a análise das práticas docentes à luz da Taxonomia de Bloom oferece um caminho estruturado para compreender o que realmente potencializa o desempenho discente no ENADE.

### **3.1 UM CONTINUUM COGNITIVO- PEDAGÓGICO PARA COMPETÊNCIA**

Identificar estratégias pedagógicas eficazes que potencializam o desenvolvimento das competências avaliadas pelo ENADE implica compreender o processo de ensino-aprendizagem como um continuum que vai da mera retenção de conteúdos à mobilização ativa do conhecimento. Nessa perspectiva, a Taxonomia de Bloom, oferece um referencial teórico fundamental para orientar o planejamento pedagógico e compreender a progressão cognitiva do estudante ao longo do processo formativo. À luz da Taxonomia de Bloom, esse movimento pode ser interpretado como uma escalada cognitiva: lembrar, compreender, aplicar, analisar, avaliar e criar. Cada degrau desse percurso reflete não apenas o domínio conceitual, mas o amadurecimento intelectual e profissional que o estudante precisa alcançar para responder, de forma crítica e autônoma, aos desafios propostos tanto nas avaliações externas quanto na vida profissional (Fernandes; Ribeiro, 2020).

No contexto do ENADE — cuja finalidade central é verificar o alcance das competências e habilidades previstas nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) para os cursos de graduação —, as estratégias pedagógicas eficazes são aquelas que promovem a aprendizagem significativa, ou seja, que permitem ao discente relacionar novos conhecimentos com saberes prévios e utilizá-los para resolver problemas reais. Por exemplo, a adoção de metodologias ativas como o estudo de caso, a aprendizagem baseada em problemas (PBL) e os projetos integradores desloca o estudante da posição de receptor passivo para protagonista do processo de aprendizagem. Nelas, o professor atua como mediador reflexivo, criando situações didáticas que demandam análise, julgamento e proposição de soluções — níveis superiores na hierarquia de Bloom (Bacich; Moran, 2018).

### **3.2. TRADUÇÃO DAS COMPETÊNCIAS EM PRÁTICAS E AVALIAÇÃO COERENTES**

A eficácia dessas metodologias depende da coerência entre os objetivos de aprendizagem, as práticas docentes e os instrumentos avaliativos. O docente que compreende a matriz de competências do ENADE e as traduz em objetivos mensuráveis é capaz de planejar experiências formativas que ultrapassam a memorização e conduzem o estudante à elaboração criativa do conhecimento. Nesse sentido, a Taxonomia de Bloom também serve como ferramenta de planejamento e avaliação, orientando a formulação de objetivos instrucionais e de itens de avaliação que permitam verificar não apenas o “saber que” mas o “saber fazer” e o “saber ser”. Essa coerência se materializa, por exemplo, na construção de rubricas avaliativas que contemplam não apenas a resposta certa, mas o raciocínio utilizado, a capacidade argumentativa e a originalidade das soluções propostas (níveis “analisar”, “avaliar” e “criar”) (Anderson.; Krathwohl, 2001).

Além disso, a implementação de metodologias ativas exige que o ambiente institucional favoreça a reflexão sobre o papel do professor, a organização de turmas, a disponibilização de recursos e o acompanhamento formativo. Revisões da literatura apontam que, apesar da ampla defesa das metodologias ativas, há lacunas no preparo docente, nas condições de infraestrutura e na cultura institucional para que sejam plenamente eficazes (Barbosa; Moura, 2013). Quando tais desafios são enfrentados, o cenário torna-se mais propício para que o estudante mobilize conhecimentos de várias disciplinas, articule teoria e prática, e desenvolva competências transversais – exatamente aquelas que o ENADE busca capturar.

### **3.3 FORMAÇÃO DOCENTE E CULTURA INSTITUCIONAL COMO ALICERCES**

A formação continuada docente, nesse cenário, emerge como eixo estruturante. Professores capacitados para transitar entre os níveis da Taxonomia de Bloom tornam-se agentes de transformação institucional, pois criam ambientes de aprendizagem que estimulam a curiosidade, o pensamento crítico e a produção intelectual. Ao mesmo tempo, fortalecem a cultura avaliativa da instituição, na medida em que as práticas pedagógicas passam a refletir as competências demandadas pelas DCNs e pela matriz do ENADE. Desse modo, o desempenho acadêmico deixa de ser um indicador isolado e se torna evidência de um processo pedagógico maduro, intencional e coerente.

No plano prático, isso significa que a instituição deve investir em: formação continuada para docentes, centrada em competências e não apenas em conteúdos, mas em como projetar atividades que levem os estudantes a “analisar”, “avaliar” e “criar”; revisão dos instrumentos de avaliação para alinhamento com os níveis superiores da Taxonomia de Bloom; monitoramento e feedback formativo aos estudantes ao longo do curso, de modo que o desempenho no ENADE seja um reflexo da trajetória de aprendizagem evitando uma corrida de último momento.

Estudos mostram que metodologias ativas, quando bem articuladas, reduzem o risco de insucesso acadêmico e melhoram o engajamento dos estudantes, especialmente em contextos de ensino superior com desafios de heterogeneidade de perfil.

### **4. DA TEORIA À PRÁTICA: ORIENTAÇÕES ESTRATÉGICAS PARA IMPLANTAÇÃO**

A efetiva implementação de estratégias pedagógicas que potencializem o desempenho no ENADE exige um conjunto articulado de ações que conectem teoria e prática. O primeiro passo consiste em mapear e traduzir a matriz de competências avaliada pelo exame em

objetivos claros e indicadores internos de curso, alinhados aos níveis da Taxonomia de Bloom. Essa etapa permite que cada componente curricular estabeleça metas específicas, como “o estudante será capaz de analisar cenários de...” ou “o estudante será capaz de criar soluções para [...], garantindo coerência entre o que se ensina, o que se pratica e o que é avaliado”.

Em seguida, torna-se essencial selecionar metodologias ativas adequadas ao perfil discente e às condições institucionais. Deve-se priorizar estratégias que promovam o protagonismo do estudante, tais como Problem Based Learning (PBL), estudo de caso, projetos integradores e sala de aula invertida. Conforme apontado em revisão sistemática, as metodologias mais proeminentes são a Aprendizagem Baseada em Problemas, a Aprendizagem Baseada em Projetos, a Sala de Aula Invertida e a Gamificação — todas capazes de engajar o aluno de forma crítica e aplicada, favorecendo a aprendizagem significativa.

Outro aspecto fundamental refere-se ao planejamento avaliativo. A avaliação precisa estar em consonância com os níveis superiores da Taxonomia de Bloom, contemplando competências como análise, avaliação e criação. Além disso, recomenda-se que os instrumentos avaliativos proporcionem feedback formativo contínuo, evitando que a aprendizagem seja medida apenas por uma prova final pontual. Dessa forma, o estudante compreende seu percurso, identifica fragilidades e ajusta sua trajetória acadêmica.

A formação docente e a construção de uma cultura de reflexão permanente também desempenham papel estratégico nesse processo. Estimular o diálogo entre professores sobre práticas pedagógicas, resultados obtidos, dificuldades enfrentadas e possibilidades de inovação contribui para o fortalecimento de ações colaborativas de melhoria, bem como para a consolidação de uma identidade institucional alinhada à excelência acadêmica.

Por fim, a implantação dessas estratégias só se sustenta quando acompanhada de monitoramento sistemático. É indispensável utilizar dados de desempenho não apenas do ENADE, mas também de avaliações internas e instrumentos de acompanhamento ao longo do

curso. Essa análise contínua dos resultados permite ajustes precisos, orientando a tomada de decisões e formando ciclos de aprimoramento permanente, nos quais a prática pedagógica evolui de maneira intencional, planejada e baseada em evidências.

## **5. REFLEXÕES FINAIS**

Identificar e consolidar estratégias pedagógicas eficazes não é um exercício de inovação aleatória, mas um processo de intencionalidade pedagógica sustentada em evidências teóricas, empíricas e institucionais. A prática docente que se ancora em referenciais como a Taxonomia de Bloom e nas Diretrizes Curriculares Nacionais (DCNs) ultrapassa a dimensão técnica do ensino e adquire um caráter transformador, pois organiza o percurso formativo de modo que o estudante avance dos níveis básicos de assimilação até os patamares superiores de análise, avaliação e criação. O docente que compreende as etapas cognitivas do aprender e estrutura seu ensino para conduzir o estudante à criação — ápice da Taxonomia de Bloom — contribui diretamente para a formação de profissionais capazes de pensar criticamente, agir com autonomia e responder criativamente aos desafios do mundo contemporâneo.

Entretanto, a consolidação dessas práticas ainda enfrenta limitações significativas nas Instituições de Ensino Superior (IES). Entre elas, destacam-se a fragmentação dos programas de formação docente, a resistência à mudança de paradigmas pedagógicos, a escassez de políticas institucionais contínuas de capacitação e a tensão entre o cumprimento burocrático de indicadores e a efetiva qualidade formativa. Em muitos contextos, a aplicação da Taxonomia de Bloom ou de metodologias ativas é reduzida a treinamentos pontuais, sem integração com o Projeto Pedagógico de Curso (PPC) ou com as matrizes avaliativas do ENADE, o que limita o impacto das inovações. Além disso, a sobrecarga docente e a carência de tempo para planejamento

e reflexão pedagógica comprometem a sistematização dessas práticas, tornando-as, por vezes, ações isoladas e de curto alcance.

Outro desafio importante diz respeito à avaliação institucional e ao uso dos resultados do ENADE como instrumento formativo. Ainda que o exame seja uma ferramenta relevante para mensurar competências e habilidades, sua utilização pelas instituições muitas vezes se restringe à leitura dos índices de desempenho, em detrimento da análise qualitativa dos processos que sustentam esses resultados. A ausência de uma cultura avaliativa formativa dificulta o fechamento do ciclo entre planejamento, ação e retroalimentação, essencial para a aprendizagem organizacional e a melhoria contínua dos cursos.

Superar essas limitações requer compreender que a formação docente continuada deve ser tratada como um eixo estratégico da gestão acadêmica, e não como uma ação eventual. Implica criar espaços institucionais de estudo, reflexão e troca de práticas, em que os professores possam analisar dados, compartilhar experiências e revisar continuamente suas metodologias à luz das competências avaliadas pelo ENADE e das demandas do mundo do trabalho. Nesse sentido, torna-se necessário investir em políticas permanentes de desenvolvimento profissional docente, em programas de acompanhamento pedagógico e em incentivos à pesquisa aplicada à sala de aula, de modo que o aprimoramento da prática seja contínuo, contextualizado e colaborativo.

Em síntese, as discussões aqui apresentadas evidenciam que o verdadeiro sucesso acadêmico não se expressa apenas em notas, mas na capacidade institucional de construir percursos formativos coerentes, capazes de articular teoria, prática e avaliação. O ENADE, quando interpretado sob essa ótica, deixa de ser um fim e passa a ser um espelho da qualidade pedagógica e da maturidade institucional. Mais do que medir resultados, ele revela processos — e é nesses processos que reside o maior potencial de transformação. Em última instância, a excelência acadêmica se concretiza quando a aprendizagem significativa se torna cultura, a docência se assume

como prática reflexiva e o estudante, protagonista de sua própria trajetória formativa.

Esta reflexão implica reconhecer que o êxito no ENADE é, antes de tudo, o reflexo de um projeto formativo coerente, ético e comprometido com a aprendizagem significativa. Nenhuma política avaliativa é capaz de substituir o impacto de um professor preparado, reflexivo e alinhado às diretrizes institucionais. A formação docente continuada, quando concebida como eixo estratégico e não como medida pontual, transforma-se em uma poderosa ferramenta de sustentabilidade acadêmica, pois articula teoria, prática e avaliação em um ciclo permanente de aprimoramento. É ela que garante a convergência entre o propósito institucional e a experiência cotidiana em sala de aula, reduzindo lacunas de aprendizagem, fortalecendo o engajamento discente e promovendo a excelência educacional de forma duradoura.

Assim, o verdadeiro sucesso no ENADE — e na educação superior como um todo — não reside apenas na nota obtida, mas na consolidação de uma cultura docente viva, reflexiva e comprometida com o desenvolvimento integral do ser humano.

## REFERÊNCIAS

ANDERSON, L. W.; KRATHWOHL, D. R. **A taxonomy for learning, teaching and assessing: a revision of Bloom's taxonomy of educational objectives**. New York: Longman, 2001.

BACICH, L.; MORAN, J. **Metodologias ativas para uma educação inovadora: uma abordagem teórico-prática**. Porto Alegre: Penso, 2018.

BARBOSA, E. F.; MOURA, D. G. **Metodologias ativas de aprendizagem na educação profissional e tecnológica**. *Boletim Técnico do Senac*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 1-15, 2013.

BLOOM, B. S. **Taxonomy of educational objectives: the classification of educational goals**. New York: David McKay, 1956.

BRASIL. Ministério da Educação. **Diretrizes para Avaliação do ENADE**. Brasília: MEC, 2020.

CUNHA, M. I.; MARQUES, F. R. Formação docente e inovação pedagógica no ensino superior. **Revista Brasileira de Educação**, v. 24, n. 78, p. 1-22, 2019.

FERNANDES, C.; RIBEIRO, J. A. Competências cognitivas e avaliação de aprendizagem no ensino superior. **Revista de Ensino e Educação**, v. 5, n. 2, p. 45-60, 2020.

KRATHWOHL, D. R. A revision of Bloom's taxonomy: an overview. **Theory into Practice**, v. 41, n. 4, p. 212-218, 2002.

LIBÂNEO, J. C. **Didática**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2013.

MOREIRA, M. A. **Aprendizagem significativa: um conceito subjacente**. São Paulo: Centauro, 2017.

PERRENOUD, P. **Dez novas competências para ensinar**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SCHÖN, D. A. **Educando o profissional reflexivo: um novo design para o ensino e a aprendizagem**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

SILVA, A.; SOUZA, M. Formação docente e desempenho acadêmico: impactos e perspectivas. **Revista Brasileira de Educação**, v. 26, n. 87, p. 1-15, 2021.

SOUZA, P.; ANDRADE, E. M. Formação continuada e qualidade no ensino superior: desafios e resultados. **Educação em Revista**, v. 38, p. 1-18, 2022.

TARDIF, M. **Saberes docentes e formação profissional**. 14. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

## 9 GRAFITE E ESPAÇO URBANO: ENTRE A LIBERDADE DE EXPRESSÃO E A REGULAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

*Igda Genoveva Silva e Carvalho*<sup>55</sup>

*Jamili Gabriele Conceição Pereira*<sup>56</sup>

*Lorraine Gonçalves Saraiva*<sup>57</sup>

*Maria do Rosário Caetano*<sup>58</sup>

*Vânia Ereni Lima Vieira*<sup>59</sup>

*Danilo de Matos Martins*<sup>60</sup>

*Daniel Ferreira dos Santos*<sup>61</sup>

---

55 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya de Montes Claros. *Email:* igda.silva@yahoo.com.br ID lattes <http://lattes.cnpq.br/3029790085885277>.

56 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya de Montes Claros. *Email:* jamilgabriele1@gmail.com ID lattes <https://lattes.cnpq.br/4308655589636781>

57 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya de Montes Claros. *Email:* lorrainegsaraiva10@gmail.com. ID do lattes: <http://lattes.cnpq.br/7697730213734131>.

58 Graduada em Direito pelo Centro Universitário Afya de Montes Claros. *Email:* mariadorosarioc84@gmail.com ID lattes <http://lattes.cnpq.br/2015393866100189>.

59 Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestra em Direito pelo UDE. Mestra em Educação pela Unimontes. Graduada e pós-graduada em Direito pela FASA. Professora dos Cursos de Direito da Unimontes e do Centro Universitário Afya Montes Claros. Orientadora de TCC do IFNMG. Coordenadora da CPA do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogada. Conselheira da 11ª Subseção da OAB. *Email:* vaniaadvogada109372@gmail.com Lattes: <https://lattes.cnpq.br/9578584709546551> ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8219-0298>.

60 Mestre em Direito pela UIT. Pós-graduado em Direito Tributário pela Anhanguera/ UNIDERP. Graduado em Direito pelo Centro Universitário Afya Montes Claros.. Professor do Curso de Direito do Centro Universitário Afya Montes Claros. Orientador de Prática Jurídica do NPJ do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogado da Matos Martins & Ribeiro Sociedade de Advogados. *E-mail:* dematosmartins@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3391292171753643>.

61 Mestre em Proteção dos Direitos Fundamentais pela Universidade de Itaúna. Graduado e pós-graduado em Docência do Ensino Superior pelo Centro Universitário FIPMoc- UNIFIPMOC e em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário Internacional - UNINTER.. Pró-Reitor e Professor do Centro Universitário Afya Montes Claros. Advogado. Mediador de conflitos certificado pelo Conselho Nacional de Justiça. *E-mail:* daniel.santos@afya.com.br.

## 1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como tema o grafite e sua representação como manifestação cultural, artística e social, a partir da análise de uma questão aplicada no Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE). O grafite, outrora associado à marginalidade, consolidou-se como expressão artística legitimada e incorporada ao patrimônio cultural contemporâneo. Sua evolução histórica revela um fenômeno complexo, que ultrapassa a dimensão estética e visual, traduzindo valores, identidades, tensões sociais e disputas pelo espaço urbano.

A escolha do tema se justifica por seu caráter interdisciplinar e formativo, capaz de articular saberes da arte, da sociologia, do urbanismo, da educação e, notadamente, do Direito.

A dimensão jurídica do grafite manifesta-se em diversas vertentes. No campo do Direito Constitucional, destaca-se a relação direta com o princípio da liberdade de expressão e de manifestação artística. No Direito Penal, discute-se a distinção entre pichação e grafite, que levou à alteração do artigo 65 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998). Sob a ótica do Direito Administrativo e Urbanístico, o grafite conecta-se às políticas públicas de ocupação e revitalização e dos espaços urbanos, revelando a tensão entre a proteção do patrimônio público e privado e o direito à cidade.

Essa multiplicidade de interfaces reforça o potencial do grafite como objeto de reflexão crítica na formação acadêmica. Diante desse panorama, o problema de pesquisa que se propõe é: de que maneira o grafite, enquanto expressão cultural, pode ser interpretado criticamente na perspectiva do ENADE, promovendo uma formação interdisciplinar e reflexiva?

Parte-se da hipótese de que o grafite, ao ser tematizado em provas do ENADE, transcende o caráter meramente avaliativo e transforma-se em instrumento pedagógico que estimula o desenvolvimento de competências críticas e interdisciplinares, integrando fundamentos técnicos a uma compreensão ampliada da realidade social e cultural.

Assim, o exame assume papel mediador entre o saber acadêmico e as práticas sociais concretas.

A literatura científica recente tem destacado o grafite como linguagem estética e política, além de mecanismo de contestação social (PIRES; SANTOS, 2018). Sob essa perspectiva, a análise da questão do ENADE representa oportunidade singular de articulação entre teoria e prática, aproximando o debate acadêmico das manifestações culturais que compõem a vivência urbana contemporânea.

A metodologia adotada consiste em pesquisa bibliográfica e análise documental, apoiada em autores que abordam o grafite, a interdisciplinaridade no ensino superior e o papel do ENADE como instrumento de avaliação e formação crítica.

O objetivo geral do trabalho é analisar a questão do ENADE que aborda o grafite como expressão cultural, buscando compreender como esse debate contribui para a formação crítica, interdisciplinar e reflexiva dos estudantes.

Os objetivos específicos deste estudo consistem em identificar os elementos centrais presentes na questão analisada, compreender os conteúdos, competências e habilidades avaliados pelo ENADE, desenvolver a fundamentação teórica acerca do grafite enquanto manifestação cultural, artística e social, analisar as alternativas apresentadas na questão à luz da doutrina e da legislação aplicável e, por fim, examinar de que modo o tema se articula com o itinerário formativo proposto pela linha de pesquisa adotada.

Este trabalho foi elaborado no âmbito das atividades de ensino e pesquisa desenvolvidas no Centro Universitário Afya Montes Claros, vinculado à linha de pesquisa “Interdisciplinaridade, Itinerário Formativo e Formação Crítica com Base no ENADE”, inserindo-se na proposta institucional de integrar a prática acadêmica à reflexão crítica sobre temas contemporâneos.

## 2 QUESTÃO ENADE A SER ANALISADA

### 2.1 INTRODUÇÃO E APRESENTAÇÃO DA QUESTÃO

A presente seção apresenta a questão que integra o Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) 2022, na área de Formação Geral. De natureza objetiva e interdisciplinar, a questão propõe a reflexão sobre manifestações artísticas urbanas, como o grafite, articulando dimensões culturais, sociais e jurídicas. Trata-se de um item que estimula a capacidade de interpretação crítica de textos e imagens, demandando do estudante a integração entre conhecimentos humanísticos e fundamentos legais, evidenciando o compromisso do ENADE em avaliar não apenas o domínio técnico, mas também a sensibilidade social e a competência reflexiva dos futuros bacharéis em Direito:

#### **Questão 08 – ENADE 2022:**

Inicialmente, a natureza transgressora do grafite foi encarada pelo Estado como vandalismo no espaço público e como um perigo para a conservação da propriedade privada, devendo-se, portanto, combatê-lo. Com o tempo, contudo, essa concepção marginal transformou-se, incidindo em uma valorização aceitável pelo Estado e positiva para a sociedade. Essa transição do grafite, de arte marginal para manifestação artística reconhecida e aceita, tem revelado aspectos importantes não somente para os profissionais do grafite, mas para a sociedade como um todo, pois incorpora a possibilidade de ele ser um produto artístico de valor cultural, econômico e ideológico. (Pires; Santos, 2018, adaptado).

Considerando-se o texto e a imagem apresentados, é correto afirmar que o grafite consiste em uma:

a) expressão popular associada à contestação e, por isso, não é reconhecido como arte.

- b) expressão convencional de hierarquias consolidadas ao longo do tempo e ainda presentes na sociedade.
- c) expressão cultural que problematiza os valores e as relações da sociedade com os espaços onde é produzida.
- d) intervenção urbana que traz prejuízos para a sociedade porque gera conflitos latentes entre diferentes classes sociais.
- e) intervenção estética realizada com o propósito de embelezamento padronizado dos espaços urbanos pelo uso de cores intensas e contrastantes.

Sob a ótica do Direito, a questão do ENADE sobre o grafite transcende uma simples interpretação cultural ou artística, alcançando debates fundamentais acerca da normatividade jurídica que regula a vida em sociedade. A análise da questão do ENADE 2022 sobre o grafite demonstra, portanto, a riqueza interdisciplinar e formativa do tema, ao articular dimensões culturais, jurídicas e sociais em um mesmo objeto de estudo. Observa-se que o grafite, ao ser abordado em um exame nacional de avaliação do ensino superior, transcende a simples leitura estética para assumir um papel de crítica e de inclusão, permitindo reflexões sobre liberdade, cidadania e função social da arte.

Do ponto de vista jurídico, sua evolução normativa e constitucional reflete o processo de legitimação de práticas culturais populares e a consolidação do direito à expressão artística como dimensão essencial da democracia. Assim, a questão analisada reafirma a importância de uma formação acadêmica comprometida com os valores da Constituição e sensível às transformações culturais da sociedade contemporânea.

## **2.2 OBJETIVO DA QUESTÃO E COMPETÊNCIAS ANALISADAS**

A questão apresentada pelo ENADE 2022 tem como objetivo central avaliar a competência de leitura crítica e interdisciplinar,

mobilizando não apenas a capacidade de interpretação textual, mas também a articulação de saberes diversos que compõem a formação geral do estudante. Ao inserir o grafite como objeto de análise, a prova estimula o reconhecimento dessa manifestação cultural em sua dimensão estética, social, histórica, ideológica e jurídica, demonstrando que a arte urbana ultrapassa o mero embelezamento do espaço público e assume um papel de problematização das relações sociais, econômicas e culturais, bem como de direitos fundamentais assegurados constitucionalmente.

Dessa forma, o conteúdo cobrado transcende a simples identificação de conceitos ou definições, exigindo do discente a habilidade de relacionar a arte ao contexto social e legal em que se insere. O grafite, inicialmente marginalizado e posteriormente reconhecido como expressão legítima de identidade, resistência e comunicação urbana, apresenta interfaces diretas com o Direito Constitucional, notadamente a liberdade de expressão e o direito à cultura (arts. 5º, IX, 215 e 216 da Constituição Federal 1988). Além disso, a análise mobiliza competências do Direito Penal, ao diferenciar grafite autorizado de condutas tipificadas como crime, como a pichação, e do Direito Administrativo e Urbanístico, ao considerar políticas públicas de incentivo à ocupação cultural e à revitalização do espaço urbano.

As competências avaliadas pela questão incluem a compreensão textual em sua profundidade, a capacidade de análise crítica de fenômenos culturais, a interpretação das manifestações artísticas no espaço público e a articulação entre diferentes áreas do conhecimento, especialmente entre a arte, a sociologia, a história e o Direito. Ao cobrar essa interdisciplinaridade, o ENADE evidencia a necessidade de uma formação superior que prepare o estudante para compreender o mundo em sua complexidade, superando visões fragmentadas e mecanicistas, e permitindo reconhecer como normas jurídicas e políticas públicas dialogam com práticas culturais e sociais.

Entre as habilidades mobilizadas destacam-se a leitura atenta e interpretativa do enunciado e das alternativas, exigindo não apenas compreensão literal, mas inferência e análise; a capacidade

de reconhecer os aspectos culturais, ideológicos e legais presentes no grafite; a articulação entre teoria, prática e normas jurídicas, ao relacionar o fenômeno artístico às dinâmicas sociais e legais; e a postura reflexiva diante de manifestações culturais que tensionam valores tradicionais e questionam estruturas de poder, incluindo aquelas amparadas por direitos fundamentais.

Assim, a questão proposta pelo ENADE vai além da mera memorização de conteúdos ou conceitos isolados, buscando verificar a maturidade intelectual do estudante na construção de um pensamento crítico, interdisciplinar e juridicamente fundamentado. Essa abordagem se alinha diretamente às diretrizes curriculares nacionais, que destacam a importância de uma formação integral, capaz de desenvolver competências de análise, reflexão e intervenção social e jurídica. Ao privilegiar a interpretação crítica de um fenômeno cultural e jurídico, o exame reafirma seu papel de instrumento de avaliação que, ao mesmo tempo em que mensura, orienta e estimula a construção de itinerários formativos pautados na interdisciplinaridade, na consciência cidadã e no respeito às normas jurídicas que regem a vida urbana.

### **3 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA DA QUESTÃO ENADE**

#### **3.1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

O grafite, desde sua origem, carrega um caráter transgressor e contestatório. Na visão de Silva (2019, p. 45), “o grafite constitui uma linguagem estética e política que se materializa nos muros da cidade, dialogando com o espaço urbano e seus habitantes”. Pires e Santos (2018) destacam que a transformação do grafite de prática marginal para expressão artística reconhecida reflete um processo de ressignificação social e institucional. A sociedade passa a admitir sua legitimidade cultural, evidenciando a relação dinâmica entre o Estado, a sociedade civil e os movimentos urbanos.

Veloso (2020, p. 77) acrescenta que “a cultura urbana expressa-se por meio de linguagens plurais, das quais o grafite é uma das mais significativas, pois reúne estética, política e identidade social”.

Do ponto de vista jurídico, o grafite relaciona-se diretamente com a liberdade de expressão e de manifestação artística, art. 5º, IX, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB de 1988) e com o direito à cultura e à proteção das manifestações culturais (arts. 215 e 216). Essa proteção constitucional legitima a prática artística urbana como forma de expressão de identidade e resistência, afastando a concepção restritiva que a tratava apenas como vandalismo ou degradação do patrimônio público e privado.

No campo do Direito Penal, a diferenciação entre grafite e pichação é crucial. O artigo 65 da Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998) tipifica a depredação de patrimônio, mas a Lei nº 12.408/2011 especificou que o grafite realizado com consentimento do proprietário ou em espaços públicos regulamentados não constitui crime, resguardando, assim, o valor artístico e cultural da prática. Essa distinção revela a capacidade do ordenamento jurídico de se adaptar à realidade social, reconhecendo o valor cultural da prática (Brasil, 1998; Brasil, 2011).

Sob a perspectiva do Direito Administrativo e Urbanístico, o grafite dialoga com o princípio da função social da cidade (arts. 182 e 183 da CRFB de 1988), contribuindo para a democratização e revitalização dos espaços urbanos. Políticas públicas municipais, como projetos de incentivo à arte urbana em São Paulo, Belo Horizonte e outras capitais, reforçam o reconhecimento institucional da prática, demonstrando que o grafite é uma ferramenta de intervenção urbana e cultural legitimada pelo poder público.

Além disso, a análise do grafite sob a ótica do Direito Cultural e dos Direitos Humanos evidencia sua função social e política. A arte urbana constitui um instrumento de direito à cidade, conforme proposto por Lefebvre (2001), permitindo que grupos historicamente marginalizados ocupem espaços públicos e expressem suas narrativas, identidades e demandas. Ao mesmo tempo, o grafite estimula a

reflexão sobre a tensão entre liberdade artística, propriedade privada e interesse público, exigindo compreensão crítica de normas jurídicas e políticas de regulação cultural.

Ao inserir o grafite em uma questão de Formação Geral, o ENADE propicia que o estudante compreenda essa complexidade, articulando dimensões estética, social, histórica e jurídica. O exame não se limita a medir a capacidade interpretativa, mas promove a análise crítica do fenômeno cultural em diálogo com normas constitucionais, leis infraconstitucionais e políticas públicas, fortalecendo a formação interdisciplinar e cidadã.

Conclui-se que a fundamentação teórica do grafite se ancora em sua natureza híbrida: ao mesmo tempo arte e contestação, estética e política, crítica social e valorização cultural, e manifestação jurídica protegida pelo ordenamento normativo. Essa abordagem evidencia a pertinência do tema para a educação superior, ao articular formação cultural, crítica e jurídica, demonstrando que a prática do grafite ultrapassa a dimensão estética e se insere no debate sobre direitos fundamentais, função social da cidade e políticas públicas de cultura.

### **3.2 O GRAFITE COMO FENÔMENO JURÍDICO E URBANO**

À luz da CRBB de 1988 e da Lei nº 12.408/2011, o grafite emerge como um fenômeno urbano que traduz, em sua forma estética, a luta pelo direito à cidade, conceito formulado por Lefebvre (2001).

A Constituição, em seus arts. 5º, IX, e 215, reconhece a livre expressão e a proteção das manifestações culturais, consolidando a arte como instrumento de cidadania (Brasil, 1988). Já a Lei nº 12.408/2011 representa um marco jurídico de deslocamento simbólico ao diferenciar o grafite da pichação, afastando sua criminalização quando houver autorização e finalidade artística (Brasil, 2011).

Sob a perspectiva lefebvrina, o grafite constitui uma prática de reapropriação do espaço urbano, rompendo com a lógica da cidade mercantilizada e reintroduz o sujeito nos espaços de que muitas vezes

foi excluído. A cidade, segundo Lefebvre, é obra e não produto; é espaço de uso e criação coletiva, onde o cidadão não apenas habita, mas inscreve sua presença e produz significados.

Assim, a consolidação do grafite como expressão cultural urbana não se limita à sua aceitação estética, mas traduz um movimento jurídico e social de reconhecimento do direito à cidade o direito de participar, produzir e significar o espaço urbano. A lei, a CRFB de 1988 e a teoria lefebvriana convergem, portanto, na afirmação de que o grafite é mais do que arte: é linguagem política, exercício de liberdade e materialização concreta de um princípio constitucional de cidadania ativa no espaço urbano. ssa visão encontra ressonância em autores brasileiros como Milton Santos (2006), que entende o espaço urbano como instância de práticas sociais e disputas simbólicas, e em Rolnik (2014) e Maricato (2015), que abordam o direito à cidade como dimensão material e política da cidadania contemporânea.

Assim, a consolidação do grafite como expressão cultural urbana não se limita à sua aceitação estética, mas reflete um movimento jurídico e social de reconhecimento do direito de participar, produzir e significar o espaço urbano. A Constituição de 1988, a legislação infraconstitucional e a teoria lefebvriana convergem na afirmação de que o grafite é mais do que arte: é linguagem política, exercício de liberdade e materialização de um princípio constitucional de cidadania ativa no espaço urbano.

Além disso, a prática do grafite estabelece um diálogo direto com o Direito Administrativo e com o Direito Urbanístico ao materializar o princípio da função social da cidade, previsto nos arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Ao ocupar e ressignificar espaços urbanos, o grafite contribui para a democratização do ambiente cidadão, favorecendo a apropriação cultural, a integração social e a revitalização estética de áreas antes degradadas. Nesse contexto, a regulamentação do grafite não apenas assegura a liberdade de expressão, mas também reconhece a arte urbana como instrumento de intervenção social e de fortalecimento da identidade coletiva. Ao legitimar essa prática, o ordenamento jurídico contribui para integrar

manifestações culturais ao espaço público, valorizando sua função social e seu potencial transformador na construção de cidades mais inclusivas e expressivas.

A consolidação do grafite como expressão cultural urbana reflete, portanto, a convergência entre arte, sociedade e Direito. Trata-se de um fenômeno multidimensional que articula estética, política, cultura e legalidade, promovendo reflexão crítica sobre normas, valores e práticas sociais. Ao ocupar o espaço público de forma criativa e contestadora, o grafite evidencia tensões e possibilidades dentro da dinâmica urbana, contribuindo para a construção de cidades mais plurais, democráticas e culturalmente significativas.

A legitimação jurídica do grafite reforça a importância de reconhecer as manifestações culturais como elementos essenciais da vida urbana e do fortalecimento democrático. Além disso, sua análise em contextos acadêmicos — como nas questões do ENADE — evidencia o papel da arte urbana na construção de itinerários formativos interdisciplinares, na promoção do pensamento crítico e na integração de saberes que extrapolam a dimensão técnica, incorporando direitos fundamentais, cidadania e a compreensão do espaço público como território de expressão e participação social.

Conclui-se que o grafite não é apenas uma expressão artística, mas um instrumento de transformação social, capaz de consolidar identidades, problematizar relações de poder e afirmar direitos culturais e sociais. Sua trajetória da marginalidade ao reconhecimento social e jurídico evidencia a importância de se compreender a arte urbana como fenômeno complexo, que exige análise crítica e interdisciplinar, integrando aspectos culturais, sociais e normativos. O grafite, portanto, emerge como elemento central da cultura contemporânea, cuja relevância ultrapassa a estética e se manifesta na construção da cidade como espaço de participação, expressão e cidadania, consolidando-se como objeto legítimo de proteção e estudo acadêmico.

## 4. RESOLUÇÃO DA QUESTÃO ENADE

### 4.1 ANÁLISE DAS ALTERNATIVAS

A análise das alternativas da questão 08 do ENADE 2022 permite compreender como o grafite é interpretado como expressão cultural e artística, bem como avaliar a capacidade do estudante de relacionar fenômenos sociais e manifestações urbanas.

A alternativa “a” propõe que o grafite seja considerado “expressão popular associada à contestação e, por isso, não é reconhecido como arte”. Essa opção está incorreta, pois reduz a manifestação à contestação social e ignora sua consolidação como prática artística reconhecida institucionalmente. Como destacam Pires e Santos (2018, p. 113), o grafite não se limita à contestação, mas constitui um diálogo contínuo com a cidade, ressignificando espaços e propondo reflexões sobre desigualdades e relações sociais. Portanto, a alternativa falha em reconhecer a dimensão cultural e artística da prática.

A alternativa “b” sugere que o grafite seja “expressão convencional de hierarquias consolidadas ao longo do tempo e ainda presentes na sociedade”. Essa proposição é equivocada, pois ignora o caráter disruptivo e transgressor do grafite. Lefebvre (2001, p. 89) ressalta que o espaço urbano é um produto social em constante disputa, e o grafite se insere exatamente como um elemento que questiona estruturas estabelecidas, contestando normas e hierarquias tradicionais.

A alternativa “c”, “expressão cultural que problematiza os valores e as relações da sociedade com os espaços onde é produzida”, é a correta. Ela reconhece o grafite como manifestação cultural crítica, capaz de articular estética e questionamento social, evidenciando a função reflexiva e transformadora da prática urbana. Longe de ser apenas um elemento estético que ocupa um lugar, o grafite oferece palco para as minorias e provoca um olhar questionador sobre as relações de poder e as engrenagens da sociedade, da economia e da ideologia.

A alternativa “d” descreve o grafite como “intervenção urbana que traz prejuízos para a sociedade porque gera conflitos latentes entre diferentes classes sociais”. Essa opção é incorreta, pois destaca apenas o conflito, sem considerar a dimensão cultural e positiva da manifestação. O grafite, embora possa gerar debates sobre ocupação do espaço, não causa prejuízos intrínsecos à sociedade; ao contrário, promove reflexão e ampliação do senso crítico sobre a cidade (Silva, 2019, p. 81).

A alternativa “e” apresenta o grafite como “intervenção estética realizada com o propósito de embelezamento padronizado dos espaços urbanos pelo uso de cores intensas e contrastantes”. Essa proposição também não corresponde à realidade do grafite contemporâneo, pois restringe a prática à estética, desconsiderando seu caráter crítico e contestador. O grafite vai além do embelezamento: ele comunica mensagens sociais, culturais e políticas, ressignificando os espaços públicos (Pires e Santos, 2018).

Portanto, a análise detalhada das alternativas evidencia que a questão exige leitura crítica e interdisciplinar, combinando conhecimentos de artes, sociologia e urbanismo. Ao selecionar a alternativa correta, o estudante demonstra compreensão da complexidade do grafite como expressão cultural, alinhando-se aos objetivos formativos do ENADE e promovendo a integração entre teoria e prática.

#### **4.2 FUNDAMENTAÇÃO DOUTRINÁRIA, LEGISLATIVA E JURISPRUDENCIAL**

O grafite, enquanto expressão cultural urbana, articula dimensões estéticas, sociais e jurídicas no interior das cidades contemporâneas. A Lei nº 12.408/2011, ao alterar o art. 65 da Lei nº 9.605/1998, operou um deslocamento normativo significativo ao descriminalizar o grafite com finalidade artística, desde que autorizado pelo proprietário e conforme posturas municipais. Essa diferenciação jurídica entre

grafite e pichação rompe com uma tradição repressiva que, até então, enquadrava toda intervenção visual não autorizada no art. 163 do Código Penal o qual tipifica como crime o ato de destruir ou deteriorar coisa alheia. O reconhecimento jurídico do grafite evidencia a capacidade normativa do Direito de acompanhar dinâmicas culturais, consolidando-se como forma legítima de expressão e participação cidadã.

Sob a perspectiva constitucional, a Constituição Federal de 1988 assegura, nos arts. 5º, IX e 215, a liberdade de expressão artística e a proteção às manifestações culturais, além de prever, nos arts. 182 e 183, a função social da cidade. Esses dispositivos revelam uma matriz normativa que compreende o espaço urbano não apenas como território físico, mas como espaço de convivência e criação coletiva. Em diálogo com Lefebvre (2001), o direito à cidade engloba o direito de produzir e transformar simbolicamente o espaço, o que inclui práticas estéticas como o grafite. Assim, a intervenção artística cumpre papel político e democrático ao reposicionar sujeitos marginalizados no território urbano.

Do ponto de vista doutrinário, diversos autores têm reconhecido a relevância do grafite como prática comunicacional e socialmente transformadora. Pires e Santos (2018) analisam a dinâmica da cidade de São Paulo para demonstrar como o grafite se insere em uma disputa entre as políticas de ordenamento visual como a Lei Cidade Limpa e a pulsão criativa que emana das ruas. Para os autores, o grafite transcende o gesto individual e constitui ato coletivo de significação, ressignificando as superfícies urbanas e questionando a mercantilização do espaço público.

Nessa mesma linha, Silva (2019) enfatiza que a arte urbana tem papel político e educativo, ao conferir visibilidade a grupos e narrativas que permanecem à margem dos circuitos tradicionais da arte institucional. Veloso (2020) complementa essa análise ao associar o grafite às práticas culturais das juventudes urbanas, destacando sua capacidade de reinvenção identitária e de produção de pertencimento em contextos marcados pela desigualdade social. Essas abordagens se

articulam com a perspectiva de Lima (2009), para quem a educação compreendida em seu sentido mais amplo deve reconhecer nas expressões culturais urbanas espaços de aprendizagem e de formação crítica, capazes de promover diálogo e consciência social.

Sob um viés teórico-crítico, Mazzetti (2008) retoma a tradição da Teoria Crítica para evidenciar como a cultura contemporânea reflete e tensiona as estruturas de poder. O grafite, nessa perspectiva, atua como forma de resistência simbólica, desafiando o consenso e o controle dos espaços pela lógica mercantil. De modo complementar, Kraemer et al. (2022) discutem as transformações comunicacionais intensificadas no contexto da pandemia, nas quais as linguagens visuais urbanas como o grafite assumem papel ainda mais relevante na mediação entre experiência coletiva, isolamento social e reivindicação de visibilidade nas cidades.

A fundamentação jurisprudencial tem acompanhado essa evolução conceitual e normativa. Embora ainda escassa, a jurisprudência brasileira tende a diferenciar o grafite da pichação, reconhecendo no primeiro uma manifestação cultural protegida pelos direitos à liberdade de expressão e à cultura, sobretudo quando amparada por consentimento e inserida em políticas públicas de valorização da arte urbana. Diversos tribunais estaduais têm se posicionado no sentido de preservar o valor artístico e educativo do grafite, entendendo que a aplicação cega das normas penais seria incompatível com os princípios constitucionais da função social da cidade e da pluralidade cultural.

Nesse sentido, observa-se que a articulação entre doutrina, legislação e jurisprudência aponta para uma compreensão do grafite como prática social legítima, cuja relevância transcende o campo estético e adentra a esfera do direito à cidade e da cidadania cultural. O grafite é, assim, simultaneamente arte, discurso e instrumento de transformação social. Sua presença nas paisagens urbanas reafirma o poder criador do cidadão e o potencial do direito de acolher novas formas de expressão que emergem da vida cotidiana, promovendo o encontro entre arte, democracia e justiça social.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo analisou o grafite como manifestação cultural, artística e social, tomando como ponto de partida a questão do ENADE 2022 e articulando-a com fundamentos constitucionais, penais, ambientais e teóricos. Verificou-se que o grafite, outrora marginalizado e criminalizado, consolidou-se como expressão legítima de cidadania e direito à cidade, em conformidade com a CF/88, com a Lei nº 12.408/2011 e com o pensamento de Henri Lefebvre acerca da produção social do espaço urbano.

Constatou-se que o exame, ao incorporar o grafite em suas questões de formação geral, não se limita à aferição de conhecimentos técnicos, mas propõe uma reflexão que integra arte, cultura, direito e sociedade. Essa abordagem revela que a educação superior, conforme defende Lima (2009), deve promover não apenas a aprendizagem de conteúdos, mas a capacidade de ler criticamente a realidade e intervir de modo ético e consciente.

Essa conclusão foi alcançada porque a análise demonstrou que o grafite é um fenômeno multifacetado, que envolve diversas áreas do conhecimento. Ele se configura, ao mesmo tempo, como linguagem estética, prática comunicacional e expressão política de resistência no espaço urbano. No campo jurídico, sua proteção normativa revela o amadurecimento de um ordenamento que reconhece na arte urbana uma manifestação concreta da liberdade de expressão, prevista no art. 5º, IX, da CRFB de 1988, bem como do direito à fruição cultural, assegurado pelos arts. 215 e 216. Nesse sentido, o grafite deixa de ser compreendido apenas como uma intervenção visual no espaço público para assumir o papel simbólico de expressão do direito à cidade, entendido como o direito de participar, produzir e significar os espaços coletivos.

Além disso, a diferenciação legal entre pichação e grafite, prevista no art. 65 da Lei nº 9.605/1998 e na Lei nº 12.408/2011, demonstra um avanço no diálogo entre o Direito Penal e as práticas culturais urbanas. Ao excluir o grafite artístico do campo da criminalização, o legislador

reconhece o papel social e educativo da arte de rua, adequando o Direito às transformações culturais da contemporaneidade. Esse movimento, revela uma compreensão mais ampla da cultura, na qual as práticas urbanas deixam de ser vistas apenas como intervenções estéticas e passam a ser entendidas também como formas de participação social, resistência e reconfiguração das relações de poder no espaço público.

Nesse contexto, o grafite pode ser compreendido como instrumento pedagógico, comunicacional e político. Ele favorece a construção de uma consciência social e cultural, permitindo que o espaço urbano seja apropriado de modo coletivo e criativo. A presença do tema no ENADE reforça essa função formativa, pois estimula os estudantes a integrarem saberes distintos, articulando a interpretação jurídica com a sensibilidade estética e a compreensão sociopolítica. Assim, a prova se consolida como espaço de síntese entre teoria e prática, conhecimento e vivência, técnica e reflexão.

Conclui-se, portanto, que o grafite, ao ser abordado no ENADE, reforça a centralidade da interdisciplinaridade na educação superior e evidencia o potencial da arte urbana como mediadora de processos educativos e transformadores. Essa manifestação estética traduz o encontro entre a norma jurídica e a experiência social, entre o direito formal e a cidade vivida. Tal convergência demonstra que a formação crítica ultrapassa os limites da sala de aula, projetando-se no cotidiano, onde o muro se converte em texto, o traço em discurso e a arte em exercício de cidadania.

Nesse sentido, o grafite simboliza a capacidade de harmonizar liberdade e responsabilidade, arte e direito, estética e ética. Ao reconhecê-lo como linguagem legítima e direito cultural, o Estado reafirma seu compromisso com a democracia e com a pluralidade de expressões que constituem a vida urbana contemporânea. E, ao inseri-lo como objeto de análise acadêmica e avaliativa no ENADE, destaca-se a necessidade de itinerários formativos que integrem teoria, crítica e prática social — pilares indispensáveis a uma educação comprometida com a emancipação humana e com a construção de uma sociedade mais justa, sensível e inclusiva.

## REFERÊNCIAS

ADORNO, Theodor; HORKHEIMER, Max. **Dialética do esclarecimento**. Rio de Janeiro: Zahar, 1947.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE): prova de formação geral, 2022**. Brasília: Inep, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br>. Acesso em: 17 set. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Código Penal. Dispõe sobre o Código Penal brasileiro. Diário Oficial da União: Rio de Janeiro, RJ, 31 dez. 1940. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm). Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 13 fev. 1998. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9605.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9605.htm). Acesso em: 27 out. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.408, de 25 de maio de 2011**. Altera o art. 65 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, para descriminalizar o grafite, e dispõe sobre a proibição da venda de tintas em aerossol a menores de dezoito anos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 26 maio 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112408.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112408.htm). Acesso em: 27 out. 2025.

KRAEMER, Ana Paula et al. **Transformações sociais e novas práticas** comunicacionais no contexto da pandemia. Revista Brasileira de Educação, v. 27, p. 11-25, 2022.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Licínio C. **A educação e seus dilemas contemporâneos**. São Paulo: Cortez, 2009.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2015.

MAZZETTI, Fernando. **Teoria crítica e cultura contemporânea**. Campinas: Autores Associados, 2008.

PIRES, Emerson M.; SANTOS, Fábio A. **A cidade de São Paulo e suas dinâmicas: graffiti, Lei Cidade Limpa e publicidade urbana**. Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material, v. 26, São Paulo, 2018.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2006.

SILVA, José Roberto. **Arte urbana e políticas culturais**. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

VELOSO, Marina. **Cultura urbana e juventude no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Vozes, 2020.

