



Orgs.

Jamile Bergamaschine Mata Diz
Rodrigo Marzano Antunes Miranda
Márcio Luís de Oliveira

SUSTENTABILIDADE E CONTAS PÚBLICAS: **paradigmas nacionais e** internacionais de controle



UFMG
UNIVERSIDADE FEDERAL
DE MINAS GERAIS



Cofinanciado por
la Unión Europea



O livro "Sustentabilidade e Contas Públicas: Paradigmas Nacionais e Internacionais de Controle" aborda a crucial interseção entre a sustentabilidade e a gestão das contas públicas, destacando a relevância da parceria entre o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) e o Centro de Excelência Europeu Jean Monnet (CEJM). Essa colaboração se configura como um modelo inovador, promovendo a transparência e a eficiência na administração pública. Ao integrar esforços para fiscalizar e orientar a gestão fiscal, o TCEMG e o CEJM contribuem para a construção de um futuro mais sustentável, alinhado às demandas sociais, políticas, econômicas e ambientais contemporâneas.

A obra explora diferentes paradigmas de controle, tanto em contextos nacionais quanto internacionais, permitindo uma reflexão profunda sobre as melhores práticas na gestão pública sustentável. A parceria entre o TCEMG e o CEJM é apresentada como um exemplo de como a união de forças pode potencializar a capacitação de gestores públicos, promovendo uma cultura de responsabilidade e inovação. Essa sinergia não apenas fortalece o controle social, mas também garante que as políticas públicas estejam em consonância com os princípios da sustentabilidade.

Além disso, o livro analisa os desafios enfrentados na implementação de práticas sustentáveis nas contas públicas, discutindo as estratégias adotadas para superá-los. Dessa forma, "Sustentabilidade e Contas Públicas" se torna uma leitura essencial para gestores, acadêmicos e cidadãos interessados em compreender como o controle das contas públicas pode contribuir para alcançar metas de desenvolvimento sustentável.

ISBN 978-65-6006-265-8



9 786560 062658 >



SUSTENTABILIDADE
E CONTAS PÚBLICAS:
paradigmas nacionais e
internacionais de controle

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"

Financiado pela União Europeia. Os pontos de vista e as opiniões expressas são as do(s) autor(es) e não refletem necessariamente a posição da União Europeia ou da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA). Nem a União Europeia nem a EACEA podem ser tidos como responsáveis por essas opiniões.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

DIZ, Jamile Bergamaschine Mata. MIRANDA, Rodrigo Marzano Antunes. OLIVEIRA, Márcio Luís de. Sustentabilidade e contas públicas: paradigmas nacionais e internacionais de controle / organizado por Jamile Bergamaschine Mata Diz, Rodrigo Marzano Antunes Miranda, Márcio Luís de Oliveira. – Belo Horizonte, MG: Editora Expert, 2026. 318 p.
ISBN: 978-65-6006-265-8
1.Direito administrativo – Brasil. 2. Controle externo. 3. Sustentabilidade. 4. Contas públicas. 5. Gestão ambiental. I. Diz, Jamile Bergamaschine Mata, org. II. Miranda, Rodrigo Marzano Antunes, org. III. Oliveira, Márcio Luís de, org. IV. Título.
CDD: 342.06 CDU: 342.9
Modo de acesso: <https://experteditora.com.br>

Índices para catálogo sistemático:

Direito Administrativo / Controle Externo – 342.06 / 342.9

experteditora.com.br
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 Juridicas 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. Leonardo Ferreira Vilaça
Universidade de Itaúna - UIT e Universidade do Estado de Minas Gerais - UEM

Prof. Dr. Luciano Timm
Fundação Getúlio Vargas - FGVSP

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

Prof. Dr. Marcelo Andrade Féres
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

AUTORES

Alice Castelani de Oliveira

Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestra em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG) e bacharel em Ciências do Estado pela UFMG. E-mail: alicecastelani@gmail.com

Amanda Caroline Galdino

Doutoranda em Política e Sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Florianópolis, Brasil, amandacaroline1296@gmail.com.

Anna Beatriz Leite Henriques

Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Professora de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). João Pessoa, Brasil, annabeatrizlhl@gmail.com.

Arthur Nadú Rangel

Doutor e Mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG, bacharel em Direito pela Faculdade Promove, especialista em Ciências Criminais pela Faculdade Arnaldo, professor na Faculdade Promove, colaborador na Faculdade de Direito da UFMG, colaborador, pesquisador e professor na Escola de Contas e Capacitação Prof. Pedro Aleixo do TCEMG, membro da ABED, membro efetivo da Sociedade Hegel Brasil, Diretor do Grupo de Estudos Estratégicos da Faculdade Promove, membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos Raul Soares (UFMG), Do grupo e pesquisa em IA do TCEMG e do Grupo de Pesquisa em Teoria, Filosofia e Ciências do Estado do TCEMG, Diretor da Revista Pensar Direito, Analista dos sites – Plano Brazil, Forças de Defesa, Arsenal Geopolítica, Pesquisador da Think-Tank sovereignty,

Atualmente desenvolvendo pesquisa sobre a Filosofia do Poder e a Filosofia do Estado.

Cecília Moreira Henriques Cavalcante

Auditora de controle externo no TCE-MG, lotada no Ministério Público de Contas – MPC-MG, mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, no Centro Universitário Dom Helder, em Belo Horizonte. ceciliahenriques11@gmail.com

Clarine Lima Lucena

Estudante de Direito na Universidade Estadual Vale do Acaraú. Ex-Pesquisadora na LABADI (Liga acadêmica brasileira de antropologia e direitos indígenas) sobre legislação latino-americana dos povos indígenas. Ex-Pesquisadora no NECC (Núcleo de Estudo em Ciências Criminais) da UFC na área Colonialidade, Raça e Gênero na Criminologia. Pesquisadora no GEDAI (Grupo de Estudo de Direito e Assuntos Internacionais) da UFC na área Direito Internacional da União Europeia. Membro do GETIS (Grupo de Estudo em Tecnologia, Informação e Sociedade) da UNIFOR na AT4 sobre Visual Law e Tecnologia Legal. Membro da COPIR (Comissão da Promoção da Igualdade Racial). Pesquisadora no PET Saúde (Programa de educação pelo trabalho para a saúde) da Universidade Estadual Vale do Acaraú. Estagiária na área de Direito trabalhista no escritório Costa e Lucena. Estagiária de Direito na Defensoria Pública da União. Email: clarinelucena@gmail.com

Fernando Barotti dos Santos

Doutor em Direito pela UFMG (2025), na linha de pesquisa Hermenêutica Fenomenológica, com bolsa CAPES/PROEX. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável e Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (2019; 2016). Professor de Pós-Graduação e pesquisador dos grupos MAPPS e CEJM-UFMG.

Gabriel Rojas Roscoe Salerno Penido

Graduado e Mestre em Direito pela Faculdade Milton Campos, Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Consultor Técnico-Legislativo no Governo do Estado de Minas Gerais. CV: <http://lattes.cnpq.br/2014084364469687>. Contato: g.rojaspenido@gmail.com

Guilherme Fenício Alves Macedo

Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Campinas, Brasil, g186209@dac.unicamp.br.

João Alves de Souza Júnior

Doutor e Mestre em Direitos Humanos, Integração e Estado Plurinacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente é Consultor-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), professor de Direito na PUC Minas e advogado, com atuação nas áreas de Direito Público, Processo Penal e Direitos Humanos. joaoalvesmptmg@gmail.com

Joyciane Ferreira Cavalcante Marques

Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC), onde desenvolve pesquisas voltadas à proteção da Amazônia e à efetivação dos direitos dos povos indígenas, sendo esse seu atual campo de interesse. É graduada em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus) e possui formação pós-graduada (Lato Sensu) em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Unichristus, bem como em Direito Previdenciário pela UniFECAF. Advogada há mais de 10 (dez) anos, sua trajetória acadêmica e profissional reflete dedicação ao aprofundamento teórico e à aplicação prática do Direito. Contato: joyfcmarques@gmail.com

Juliana Fátima de Aquino Moreira

Doutoranda em Direito pela UFMG, na linha de pesquisa Produção do Direito, Interlegalidade e Discursividade, com bolsa CNPq. Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara e Bacharel em Direito pela PUC Minas (2023;2007). Professora e pesquisadora no grupo MAPPS.

Karla Rebeca de Queiroz Rangel

Graduada em Ciências do Estado pela UFMG, mestranda em Teoria da Justiça pelo PPGD com bolsa de fomento CAPES, (orientador: Prof. Dr. Joaquim Carlos Salgado). Membro da sociedade Hegel do Brasil. Membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos Raul Soares (UFMG) e do Grupo de Pesquisa em Teoria, Filosofia e Ciências do Estado do TCEMG. Atualmente desenvolvendo pesquisa sobre Teoria do Estado no Oriente e teoria da Legitimidade no Estado Japonês.

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto

Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Coordenadora e professora no Curso de Pós-Graduação da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. CV: <http://lattes.cnpq.br/4519213255441318>. Contato: lraso@tce.mg.gov.br

Marcílio Barenco Corrêa de Mello

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Pós-Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas pela Universidade do Minho (Portugal). Mestre em Fundamentos Constitucionais dos Direitos pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

Marcus Vinícius Prates

Auditor de Controle Externo e Coordenador de Auditoria na esfera estadual no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG); Mestre em Controladoria e Contabilidade pelo Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade da UFMG (2023); Especialista em Controladoria e Contabilidade Pública pela UFPE (2017); Especialista em Política e Estratégia pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (2012); Graduado em Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas, 2010).

Pedro Henrique Basiqueto Bersani

Graduando em Direito pela Universidade do Estado de Minas Gerais, unidade Passos/MG. Pesquisador com foco na área de Ciências Políticas, Direito Público, Direito Ambiental e Direitos Humanos. Link para o Lattes: https://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?jsessionid=CC5BE5F7A1CE92E826933EF9D3497DF4.buscatextual_0

Rodrigo Marzano Antunes Miranda

Diretor da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) (2025-). É doutor em Cidadania, Direitos Humanos, Ética e Política da Faculdade de Filosofia da Universidade de Barcelona-UB (2025), mestre em Direito pela UFMG (2019), especializado em Formação Política (lato sensu) pela PUC-RJ (2007) e graduado em Filosofia (bacharel e licenciado) pela PUC-MG (2005). Hoje, é membro dos seguintes grupos de pesquisa: Grupo de Pesquisa dos Seminários Hegelianos (UFMG); Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos Raul Soares (UFMG); Grupo Internacional de Pesquisa em Cultura, História e Estado (UFMG-UB); Grupo Permanente de Pesquisa em Teoria, Filosofia e Ciências do Estado (Escola de Contas - TCEMG); Grupo Permanente de Pesquisa em Inteligência Artificial e Inteligência Generativa (Escola de Contas - TCEMG); e Grupo de Pesquisa em Regimes Próprios de

Previdência Social em parceria com a OAB/MG (Escola de Contas - TCEMG). Além disso, é sócio efetivo colaborador da Sociedade Hegel Brasileira, membro da Sociedade dos Amigos da Marinha em Minas Gerais (SOAMAR-MG), sócio efetivo do Instituto Mineiro de Direito Administrativo (IMDA) e assessor do Centro Nacional de Fé e Política Dom Helder Câmara. Contato: agendamarzano@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8767343237031091>.

Thiago Henrique da Silva

Possui graduação em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium (2013), especialização em Gestão Pública com Ênfase em Licitações e Contratos pela Universidade de Araraquara (2017), especialização em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pelo Centro Universitário Internacional (2019) e especialização em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo (2019). Hoje, é Analista de Controle Externo da Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública.

SUMÁRIO

Capítulo 1 - A transição epistemológica da função estatal: Constitucionalismo, juridicidade e consensualismo.	15
<i>Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto, Gabriel Rojas Roscoe Salerno Penido</i>	
Capítulo - O tribunal de contas do estado de Minas Gerais e a sustentabilidade: O papel do controle externo no enfrentamento das mudanças climáticas.....	47
<i>Rodrigo Marzano Antunes Miranda, Thiago Henrique da Silva, Marcus Vinícius Prates</i>	
Capítulo 3 - Improbidade administrativa ambiental – Desafios na responsabilização em face da Lei n. 14.230, De 2021.....	93
<i>Cecília Moreira Henriques Cavalcante</i>	
Capítulo 4 - Por um estado sustentável: O papel institucional do ministério público de contas.....	123
<i>Marcílio Barenco Corrêa de Mello</i>	
Capítulo 5 - Discricionariedade administrativa x reserva do possível: A futura nova realidade dos direitos fundamentais	145
<i>Arthur Nadú Rangel, Karla Rebeca de Queiroz Rangel</i>	
Capítulo 6 - Negociações, meio ambiente & representação: A questão ambiental na Amazônia e o acordo MERCOSUL-UE nos discursos do parlamento europeu (1999-2019).....	169
<i>Guilherme Fenício Alves Macedo, Anna Beatriz Leite Henriques, Amanda Caroline Galdino</i>	
Capítulo 7 - Entre frascos e políticas: Um estudo comparativo da logística reversa de medicamentos no Brasil, França e Espanha.....	199
<i>Juliana Fátima de Aquino Moreira, Fernando Barotti dos Santos</i>	
Capítulo 8 - A efetividade do direito ambiental regional: Lições do tribunal de justiça da União Europeia para o pacto amazônico	227
<i>Joyciane Ferreira Cavalcante Marques</i>	

Capítulo 9 - A implementação da política ambiental no Brasil e o papel estratégico dos municípios e dos mecanismos de controle 247

Alice Castelani de Oliveira, João Alves de Souza Júnior

Capítulo 10 - Litígios climáticos e o tribunal de justiça da união europeia: Uma análise jurídica dos limites e potencialidades da jurisdição ambiental europeia 269

Clarine Lima Lucena

Capítulo 11 - Da retórica verde à injustiça ambiental: As conferências internacionais e as nuances entre o desenvolvimento sustentável e a realidade amazônica 293

Pedro Henrique Basiqueto Bersani

CAPÍTULO 1

A TRANSIÇÃO EPISTEMOLÓGICA DA FUNÇÃO ESTATAL: CONSTITUCIONALISMO, JURIDICIDADE E CONSENSUALISMO.

THE EPISTEMOLOGICAL TRANSITION OF THE STATE FUNCTION: CONSTITUTIONALISM, CONSTITUTIONAL NORMATIVITY, AND CONSENSUALISM

Luciana Moraes Raso Sardinha Pinto¹

Gabriel Rojas Roscoe Salerno Penido²

Resumo:

O artigo analisa a transição epistemológica da função estatal a partir das fases do constitucionalismo ocidental – liberal, social e democrático – em suas dimensões histórica, filosófica e jurídica, evidenciando como os paradigmas, e suas crises, orientaram e reorientaram a racionalidade jurídica e reconfiguraram os modelos administrativos correspondentes, compreendidos como expressões concretas da função estatal em cada período. Demonstra-se que categorias clássicas do direito administrativo, elaboradas em um contexto positivista, como legalidade e interesse público, revelam-se insuficientes diante das contingências plurais das sociedades pós-modernas, exigindo uma releitura do direito e das categorias administrativas à luz da principiologia e da jurisdição constitucional. Conclui-se que o consensualismo constitui expressão legítima da racionalidade jurídico-constitucional contemporânea.

1 RASO, Luciana. Doutora e Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Belo Horizonte, Minas Gerais, Brasil. Coordenadora e professora no Curso de Pós-Graduação da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. CV: <http://lattes.cnpq.br/4519213255441318>. Contato: lraso@tce.mg.gov.br

2 ROJAS PENIDO, Gabriel Roscoe Salerno. Graduado e Mestre em Direito pela Faculdade Milton Campos, Especialista em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Consultor Técnico-Legislativo no Governo do Estado de Minas Gerais. CV: <http://lattes.cnpq.br/2014084364469687>. Contato: g.rojaspenido@gmail.com

Palavras-chave: constitucionalismo; epistemologia jurídica; administração pública; pós-positivismo; consensualismo.

Abstract

This article examines the epistemological transition of the state's role through the phases of Western constitutionalism – liberal, social, and democratic – considered in their historical, philosophical, and legal dimensions. It highlights how paradigms, and the crises that shape them, have redirected legal rationality and reconfigured the administrative models corresponding to each period, understood as concrete expressions of the state's function. The analysis demonstrates that classical categories of administrative law, developed within a positivist framework, such as legality and the public interest, prove insufficient in addressing the plural contingencies of post-modern societies. This inadequacy demands a reinterpretation of legal reasoning and administrative categories through the lens of constitutional principles and the contemporary understanding of constitutional jurisdiction. The article concludes that consensual practices in public administration constitute a legitimate expression of the prevailing constitutional-legal paradigm, contributing to a more dialogical, responsive, and constitutionally oriented model of state action.

Keywords: constitutionalism; legal epistemology; public administration; post-positivism; consensualism.

1 INTRODUÇÃO

Com a consolidação do neoconstitucionalismo e a afirmação do Estado Democrático-Constitucional de Direito, a concepção da função estatal foi revisitada para se adequar a um novo paradigma jurídico-institucional. A unilateralidade e a verticalidade que historicamente caracterizaram a relação entre Estado e sociedade cederam espaço à modelo administrativo orientado por resultados e pelo consenso, reconhecendo formas horizontais de interação e o dissenso como elemento constitutivo da vida democrática.

Nesse contexto, a racionalidade administrativa positivista – historicamente ancorada no formalismo e na rigidez dos atos estatais – revelou-se, nas complexas e contingentes sociedades pós-modernas, insuficientemente legítima para fundamentar a ação estatal, demandando, assim, uma reorientação epistemológica para além da mera legalidade positiva, reconfigurando-a a partir de uma racionalidade construída intersubjetivamente e sensível à pluricentralidade do poder.

Nesse contexto, conceitos jurídicos fundamentais, conformados para atender à racionalidade burocrático-legalista do positivismo, entraram em crise e perderam sua força explicativa diante dos fenômenos jurídicos contemporâneos. Diante disso, conceitos como “legalidade” e, sobretudo, “interesse público” exigem uma leitura atenta à sua historicidade, a fim de evitar interpretações anacrônicas de institutos que se desenvolveram já sob as bases jusfilosóficas do neoconstitucionalismo.

Nesse sentido, as práticas consensuais de resolução de conflitos, embora expressem os fundamentos do paradigma jurídico contemporâneo, ainda têm sua juridicidade questionada quando analisadas à luz de dogmas positivistas. Torna-se, portanto, necessário superar as limitações conceituais herdadas de uma era burocrático-legalista para a análise de juridicidade de institutos contemporâneos, a exemplo do consensualismo

Por essa razão, o presente estudo busca examinar, em perspectiva jurídico-filosófica e epistemológica, o percurso histórico dos paradigmas constitucionais e de seus correspondentes modelos administrativos, evidenciando como a transformação da racionalidade jurídica condiciona a própria compreensão da função estatal. Para isso, parte-se da análise teórica dos paradigmas e das tensões que marcam suas crises e transições; em seguida, passa-se à apresentação das três fases do constitucionalismo ocidental, consideradas em seus marcos históricos, filosóficos e jurídicos, bem como dos modelos administrativos que expressam concretamente a função estatal em cada período; para, por fim, examina juridicidade das práticas

consensuais como expressão da racionalidade neoconstitucionalista, orientada ao diálogo, à intersubjetividade e à efetivação dos valores constitucionais.

2 DOGMA E DÚVIDA: A COMPREENSÃO DOS PARADIGMAS

“Quer se saiba ou não, toda interpretação do direito realizada pelos juristas é condicionada por um paradigma” (Simioni, 2007, p. 217) – conceito que, nas palavras de Thomas Khun (1997, p. 13), “são as realizações científicas universalmente reconhecidas que, durante algum tempo, fornecem problemas e soluções modelares para uma comunidade de praticantes de uma ciência”. É a partir dessa perspectiva que iniciaremos o presente trabalho, partindo do entendimento de que todo conhecimento científico – e a ciência jurídica não é exceção³ – está inserido em uma determinada estrutura de pensamento que orienta a percepção da realidade, influenciando diretamente na compreensão dos fenômenos investigados. Isso significa, portanto, que conceitos podem assumir diferentes acepções conforme a orientação teórica do paradigma que os sustenta, uma vez que “as palavras que permaneceram as mesmas não são, por si só, um indício suficiente da permanência do mesmo conteúdo ou significado por elas designado” (Koselleck, 2006 p. 105).

Os conceitos representam “uma forma de pensamento com a qual se apreende um sentido de determinado dado conteudístico” (Ávila, 2010, p. 176), cujo intérprete – imerso em sua facticidade e historicidade⁴ – contribui para a formação, consolidação ou revisão de um paradigma, de tal sorte que os conceitos jurídicos, que

3 Embora trate primordialmente das ciências duras, A Estrutura das Revoluções Científicas, de Thomas Kuhn, exerceu ampla influência em diversas áreas do saber, da física ao direito e da filosofia à teoria literária, justificando sua utilização como referencial para a presente reflexão.

4 A facticidade consiste na possibilidade de, a partir da análise dos fatos concretos, gerar a solução jurídica adequada, criando direitos e transformando a ordem normativa. A historicidade revela que os institutos jurídicos emergem em contextos históricos determinados e se modificam conforme a dinâmica social. Cf. KESKE, Henrique Alexander; RODEMBUSCH, Claudine. A hermenêutica da

estruturam o quadro político-jurídico, se mostram indissociavelmente co-produzidos entre intérprete e contexto. Nesse sentido, essa circularidade é evidenciada por Kuhn (1997, p. 219) ao afirmar que “um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma.”

“Uma comunidade científica, ao adquirir um paradigma, adquire igualmente um critério para escolha de problemas que, enquanto o paradigma for aceito, podem ser considerados como dotados de uma solução possível” (Kuhn, 1997, p. 60). Ocorre que, quando conceitos, princípios e instrumentos deixam de oferecer respostas adequadas às contingências sociais e jurídicas, instala-se uma tensão epistemológica que pode se intensificar a ponto de tornar-se evidentes os limites de adequação do paradigma vigente diante das anomalias.⁵ No campo do direito, tal circunstância impõe a revisitação não apenas do plano dogmático – isto é, da aplicação normativa –, mas também da própria estrutura epistemológica que sustenta os institutos jurídicos, pois “a sucessão de anomalias e questões não satisfatoriamente respondidas podem conduzir a uma crise do paradigma vigente (Binenbojm, 2014 p. 27).

À luz dessa dinâmica, o constitucionalismo ocidental – inaugurado na esteira da modernidade – atravessou, ao longo de quase três séculos, sucessivas crises que moldaram a tradição jurídico-civilizacional e refletiram os paradigmas de Estado próprios de cada contexto histórico, influenciando não apenas os modelos administrativos e a função estatal, mas também a própria compreensão do direito.

Sob essa perspectiva, a reflexão do Direito a partir da noção de paradigma auxilia na compreensão da historicidade da racionalidade

facticidade e a historicidade do Direito: complexidades da questão do racismo. *Brazilian Journal of Development*, v. 7, n. 6, 2023, p. 12.

5 “As anomalias são ruídos na subsunção dos problemas aos modelos ou paradigmas existentes, relativizando o encaixe perfeito das peças do quebra-cabeças.” SILVA FILHO, Rocha da. *A ciência do direito e Thomas Kuhn*. Local: Editora, 2018, p. 286.

jurídica, ao revelar que suas transformações não decorrem apenas de revisões normativas – plano da dogmática –, mas de uma readequação necessária de suas premissas teóricas diante da realidade histórica.

Portanto, torna-se indispensável percorrer, ainda que de forma breve, as fases do constitucionalismo ocidental, situando-as nos paradigmas de Estado e evidenciando sua correspondência com os modelos administrativos – expressão concreta da função estatal em cada período.

3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO: CONTORNOS HISTÓRICO-FILOSÓFICO-JURÍDICOS DO CONSTITUCIONALISMO OCIDENTAL E DOS PARADIGMAS DE ESTADO

Partindo da compreensão dos paradigmas, o direito não se apresenta como um conjunto neutro de normas pretensamente dissociadas da realidade que o cerca, mas como um sistema de significados jurídico-político historicamente constituído. Assim, cada época, com suas tensões e aspirações, imprime sobre o ordenamento jurídico traços políticos, econômicos, sociais e filosóficos próprios de seu tempo.

É, portanto, sob essa perspectiva que se recorre à tradição metodológica de Luís Roberto Barroso – desdobrada e descrita, com notável sensibilidade, por Márcio Luís de Oliveira – na reconstrução das três fases do constitucionalismo ocidental – liberal, social e democrático – a partir dos marcos histórico, filosófico e jurídico.⁶

O constitucionalismo ocidental expressa uma tradição jurídico-política iniciada a partir das revoluções liberais e sintetiza as técnicas jurídicas de limitação do poder político com a finalidade de proteção da sociedade e do indivíduo (Oliveira, 2016, p. 109), em oposição à compreensão do constitucionalismo em sentido histórico, cuja leitura

6 Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil*. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1–42, 2005; e OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A Constituição Juridicamente Adequada*. Belo Horizonte: D'Plácido, 2016.

sociológica identifica a constituição com a própria ordem pública, concebida como processo contínuo de constituição e desconstituição da ordem política a partir dos fatores reais de poder que a determinam (Lassalle, 2001).

Nesse sentido, é somente a partir da constituição em sentido jurídico que se afirma o Estado de Direito, no qual a juridicidade e a institucionalidade legitimam e orientam a organização, a manutenção e o desenvolvimento da ordem pública, em oposição à ideia de Estado da Política, cuja força se manifesta como expressão dos fatos sociais – o poder pelo poder –, não legitimado nem conformado pelo direito (Oliveira, 2016, p. 106-112).

A trajetória do constitucionalismo ocidental, conforme veremos adiante, revela uma profunda reorientação dos fundamentos epistemológicos do direito, cuja racionalidade vem se afastando da concepção de mera contenção e adequação do comportamento individual e coletivo, em direção a uma compreensão voltada à proteção, emancipação e plena realização do potencial do indivíduo e da sociedade (Oliveira, 2016, p. 105).

3.1 O CONSTITUCIONALISMO LIBERAL E A AFIRMAÇÃO DO ESTADO DE DIREITO: MODERNIDADE, RACIONALISMO E ADMINISTRAÇÃO BUROCRÁTICO-LEGALISTA

O constitucionalismo liberal estruturou-se a partir da laicização das ideias e das instituições, bem como da imanentização e da secularização do conhecimento científico – refletindo os ideais iluministas de racionalização do poder político e projetando as promessas da modernidade. Historicamente, situa-se entre meados do século XVII e o início da segunda década do século XX – período que vai do declínio dos Estados absolutistas e da consequente afirmação do Estado liberal aos anos que sucederam o fim da Primeira Grande Guerra –, perdurando por mais de dois séculos em um contexto histórico que compreende (Oliveira, 2016, p. 106-112):

a) a consolidação do pensamento iluminista e a difusão das ideias de razão, liberdade e direitos naturais, em oposição ao *Ancien Régime*, conformaram a chamada “República das Letras”, ambiente cultural característico dos séculos das Luzes;

b) o período revolucionário inglês, que resultou em diversos pactos constitucionais (*fundamental statutes*) — como a *Petition of Right*⁷ (1628), o *Habeas Corpus Act*⁸ (1679) e o *Bill of Rights*⁹ (1689) — que “culminaram na formação do primeiro sistema jurídico-constitucional material da Era Moderna” (Oliveira, 2016, p. 124),

7 “Durante o reinado de Carlos I, houve um aumento da tensão política em relação ao poder do Parlamento e aos direitos e liberdades do súdito. Em 1628, a Câmara dos Comuns elaborou esta petição, proclamando, entre outras coisas, a ilegalidade da tributação sem consentimento parlamentar e da prisão arbitrária. Embora Carlos tenha aceitado essa limitação da prerrogativa real e a petição tenha se tornado uma lei, ele se recusou a admitir que se tratava de novos direitos. Esse episódio marcou um passo importante no caminho para o experimento do rei de governar sem o Parlamento, conhecido como período do ‘governo pessoal.’” UK PARLIAMENT. *Petition of Right*, 1628. Disponível em: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar/collections/petition-of-right/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

8 O ato de 1640, considerado o primeiro *Habeas Corpus Act* (*An Act for the Regulating the Privy Council, and for taking away the Court commonly called the Star Chamber*), limitou os poderes do rei e do Conselho Privado, aboliu a Câmara Estrelada e garantiu ao indivíduo o direito de recorrer aos tribunais por meio do *habeas corpus*, constituindo marco da proteção da liberdade pessoal no direito inglês. CHARLES I. *An Act for the Regulating the Privy Council, and for taking away the Court commonly called the Star Chamber*. 1640. Disponível em: <https://www.british-history.ac.uk/statutes-realm/vol5/pp110-112>. Acesso em: 9 nov. 2025.

9 “O *Bill of Rights* de 1689 é um manuscrito em pergaminho escrito com tinta ferrogálica. Trata-se de uma Lei original do Parlamento Inglês, que tem permanecido sob a custódia do Parlamento desde sua criação. A Lei estabeleceu firmemente os princípios de parlamentos frequentes, eleições livres e liberdade de expressão dentro do Parlamento — conhecidos hoje como Privilégio Parlamentar. Também inclui a proibição de tributação sem acordo do Parlamento, proteção contra interferência governamental, direito de petição e tratamento justo das pessoas pelos tribunais. Os principais princípios do *Bill of Rights* continuam em vigor hoje, sendo citados em casos legais, e serviram de modelo para a Declaração de Direitos dos EUA de 1789. Sua influência também é perceptível em outros documentos que estabelecem direitos humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos”. UK PARLIAMENT. *Bill of Rights*, 1689. Disponível em: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/collections1/collections-glorious-revolution/billofrights/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

e consolidando a ideia de constituição material e o princípio da supremacia do Parlamento;

c) a Revolução Americana, trazendo a ideia de constituição formal – “ou seja, com o *status* de supremacia em relação ao sistema jurídico e sua efetiva sobreposição aos poderes constituídos do Estado, bem como sua condição de vetor das dinâmicas jurídica e política” (Oliveira, 2016, p. 132) – e a ideia de controle de constitucionalidade (*judicial review*);

d) a derrubada do Antigo Regime, sob o lema da liberdade, igualdade e fraternidade, por uma França efervescente e revolucionária, resultando na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (France, 1789), e a proclamação de que “o princípio de toda a soberania reside, essencialmente, na Nação [e que] nenhuma operação, nenhum indivíduo pode exercer autoridade que dela não emane expressamente”;

e) a expansão do capitalismo industrial e financeiro sob a máxima liberal do mercado que, “vigora ao sabor de uma mão invisível que o administra” (Scaff, 2021, p. 136) e da “liberdade dos cidadãos em negociar sem ingerências do governo – qualquer que fosse a forma pela qual este se organizasse” (Scaff, 2021, p. 137), contrapondo o modelo mercantilista dos estados nacionais;

f) a reconfiguração das classes sociais com o fim dos estamentos e a formação dos primeiros movimentos sindicais e socialistas, na medida em que intensificava as desigualdades econômicas;

g) os movimentos revolucionários de 1848, conhecidos como a Primavera dos Povos, que, embora amplamente reprimidos, difundiram os ideais de direitos civis, reformas sociais, ampliação da representação política e autodeterminação nacional;

h) a consolidação de novos Estados nacionais e o neocolonialismo europeu, que alimentariam rivalidades internacionais, contribuindo para a formação do cenário pré-Primeira Guerra Mundial.

O marco filosófico do constitucionalismo liberal é a modernidade – paradigma cultural que representa a ruptura com a não modernidade,

opondo-se ao “Antigo Regime”. Nesta nova ordem pública, fundada na razão instrumental a dinâmica das relações sociais modernas é essencialmente laica e secular, contrastando com o Estado da Política, no qual os dogmas da religiosidade funcionavam como centro gravitacional das dinâmicas sociais e como vetor de orientação das relações políticas, sociais, econômicas e culturais (Oliveira, 2016, p. 138-147), além de servir – jungido à tradição – como fundamento de legitimação e justificação do poder político, conformando a união do trono e do altar.

Nesse sentido, a racionalidade moderna busca compreender o mundo a partir de métodos e pressupostos voltados à inteligibilidade, conferindo à ciência e à razão um papel central na organização das relações humanas e na definição de critérios de conhecimento, verdade e legitimidade. A ideia de progresso e a busca pela causa eficiente refletem essa racionalidade instrumental e mecanicista, de caráter técnico-econômico, orientada à universalidade, à objetividade, à previsibilidade e à eficiência (Rojas Penido; Wenceslau; Oliveira, 2020, p. 82-97) – princípios que sustentaram a afirmação do liberalismo, doutrina centrada no indivíduo como sujeito e cidadão dotado de liberdade de pensamento e ação, nas esferas públicas e privadas, em contraponto à ordem estamental típica do Estado da Política, na qual o coletivo era o sujeito da história (Oliveira, 2016, p. 103-105).

Diante desse cenário, enquanto o novo indivíduo se afirmava como sujeito autodeterminado e livre, o Estado passou a definir-se como representante desses indivíduos, incumbido de garantir a ordem e a estabilidade, a segurança, a propriedade privada e a autonomia das relações contratuais, configurando o Estado Liberal de Direito – marco jurídico do constitucionalismo ocidental (Oliveira, 2016, p. 152) – ancorado nas premissas ideais de:

a) institucionalização da soberania por meio do exercício orgânico e impessoal do poder político, desempenhado por autoridades dotadas de competências constitucionalmente definidas, em contraponto à autoridade tradicional e unipessoal do monarca;

b) desconcentração das funções do Estado, radicada no princípio da separação dos poderes, pelo qual o poder limita o próprio poder por meio de mecanismos de freios e contrapesos (*checks and balances*) e pela interdependência orgânica do poder (Fiuza; Costa, 2016, p. 168);

c) sujeição da autoridade estatal à lei e pela responsabilização do poder político, contrapondo o primado “*the king can do no wrong*” e afirmando o princípio da legalidade e o próprio Estado de Direito (*rule of law*);

d) realização das declarações de direitos e afirmação e positivação dos direitos e garantias fundamentais de primeira geração, compreendendo as liberdades de convicção, de religião, de associação e de imprensa, o direito de propriedade, bem como as inviolabilidades e o devido processo legal;

e) democracia representativa liberal, como manifestação da titularidade do poder pelo povo, exercida legitimamente por representantes eleitos com consentimento dos governados, inspirada nas teorias liberais contratualistas;

f) sistematização e codificação do direito, com o objetivo de conferir previsibilidade, coerência e uniformidade ao ordenamento jurídico, à luz do positivismo e do ideal de racionalidade científica, marcando “decisivamente o triunfo do direito estatal sobre o direito comum, do direito positivo sobre o direito natural” (Ferraz, 2025, p. 50.)

É nesse contexto histórico, filosófico e jurídico que o Estado Liberal de Direito adquire sua forma administrativa-institucional, conformando o modelo burocrático-legalista de administração pública, sob o tipo ideal weberiano de dominação legal. Esse modelo, representa “um sistema legal calculável e uma administração baseada em regras formais” (Weber, 2009, p. 229) , de caráter não intervencionista e pautado pela previsibilidade, pela técnica, pela legalidade e pela impessoalidade dos atos e decisões administrativas, em oposição ao modelo patrimonialista do Estado da Política (não-moderno), no qual

não se distinguem a *res principis* e a *res publica*, a dominação se apoiava na tradição e a função administrativa ecoava a vontade do governante, projetando diretamente o poder pessoal do soberano (Ferraz, 2025, p. 38).

No decorrer do século XIX, todavia, burocracia passa a descrever uma forma de organização administrativa monocrática e hierárquica, que substitui, com algo de continuidade, os velhos corpos administrativos do Estado absolutista. É esse o desenho organizacional do Estado liberal, porquanto seu modelo é o da Administração-Poder, investida de *imperium*, executora da lei, cujos comandos se concretizam mediante a edição de atos unilaterais susceptíveis de execução forçada.

Ao Estado reconhece-se, nesse passo, personalidade jurídica, e suas funções, sobretudo as administrativas, são atribuídas a órgãos despersonalizados, titularizados por agentes, que atuam como se o próprio Estado fossem (teoria do órgão).

[...]

Como apanágios das lições weberianas, os principais rasgos de identidade da burocracia, presentes num modelo de Estado do tipo burocrático, são os seguintes: (a) a submissão da ordem administrativa a um conjunto de normas que especificam deveres, responsabilidades e autoridades daqueles que ocupam o cargo; (b) a organização hierárquica de cargos que se escalonam em instâncias distribuídas em níveis fixos de controle e supervisão; (c) a divisão de tarefas definidas segundo atribuições específicas de cada cargo; (d) a impessoalidade nas relações de trabalho.

(Ferraz, 2025, p. 54-56).

Em síntese, o Constitucionalismo Liberal representa o marco inicial da trajetória do constitucionalismo ocidental e, portanto,

muito mais do que um ponto de chegada no processo de ruptura com o antigo regime. É no Estado Liberal de Direito que a tradição jurídica ocidental realiza uma transformação profunda do direito, afastando-o da milenar concepção de mero instrumento de adequação do comportamento (Oliveira, 2016,) e inscrevendo, em sua episteme, a proteção e a busca pela felicidade¹⁰.

Ocorre, no entanto, que, “encantados pelo hino da liberdade, [os homens] puseram de lado a igualdade e a fraternidade. O exagerado impulso à liberdade trouxe, por consequência, mazelas e distorções no convívio humano” (Costa, 2009, p. 187) As promessas da modernidade liberal e os “direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem” encontraram limites concretos no positivismo jurídico, e a universalidade desses direitos permaneceu restrita a poucos, enquanto o ideal de igualdade se dissipava frente primazia da liberdade individual e econômica. Consequentemente, mesmo diante das inequívocas conquistas civilizatórias do Estado Liberal de Direito, as anomalias evidenciaram as contradições e os limites do paradigma, que, desacreditado, entrou em crise, preparando o terreno para a segunda fase do constitucionalismo ocidental, cujos marcos histórico, jurídico e filosófico serão sintetizados adiante.

3.2 O CONSTITUCIONALISMO SOCIAL E A CRISE DA MODERNIDADE IDEALIZADA: INTERVENCIÓNISMO, DIREITOS PRESTACIONAIS E IGUALDADE MATERIAL

O Constitucionalismo Social surge como uma resposta às insuficiências do modelo liberal e da modernidade idealizada, conferindo um novo rumo ao secular constitucionalismo ocidental (Oliveira, 2016, p. 186) e promovendo uma reorientação das funções estatais que, até então negativas, passam a assumir caráter

10 Cf. ESTADOS UNIDOS (Virgínia). *The Virginia Declaration of Rights*. Williamsburg, 1776. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/virginia.asp . Acesso em: 28 out. 2025.

intervencionista diante da falência do modelo liberal, orientando-se à concretização da igualdade material outrora apenas proclamada.

Situando-se historicamente entre a segunda década do século XX e o pós-Segunda Guerra Mundial – período marcado por profundas crises e transformações políticas, econômicas e sociais – essa segunda fase do constitucionalismo ocidental desenvolveu-se no período entre guerras, em meio a intensas contradições e mudanças na ordem mundial, em um tempo que conheceu conquistas sociais relevantes, mas também amargou graves retrocessos civilizacionais, perdurando por pouco menos de meio século (Oliveira, 2016, p. 186), durante o qual se destacam:

a) a reorganização geopolítica da Europa, com a fragmentação dos Impérios Centrais ao final da Primeira Guerra Mundial (e a conseqüente criação de novos Estados), e a institucionalização do Direito Internacional – a exemplo da criação da Liga das Nações pelo Tratado de Versalhes – como esforço para assegurar a paz e prevenir novos conflitos globais;

b) a Revolução Bolchevique de outubro de 1917, que inspirou movimentos políticos ao redor do mundo e tensionou a estabilidade política interna dos Estados, dada a baixa representação política e a falta de proteção social;

c) a Grande Depressão de 1929, ocorrida no auge do capitalismo financeiro, que provocou um colapso econômico mundial e evidenciou os limites do *laissez-faire*, “levando o Estado a avocar a orientação e a regulação da economia” (Ferraz, 2025, p. 60) e das finanças após a crise;

d) a ascensão de regimes personalistas, autocráticos e totalitários, como resultado do nacionalismo extremado e de ideais radicais e revolucionários, que reduziram o indivíduo a mero elemento da coletividade (Oliveira, 2016, p. 188) nos chamados “regimes das massas”, expressando a forma deturpada do constitucionalismo social por suprimir liberdades essenciais e direitos e garantias individuais.

e) o auge do positivismo cientificista (Oliveira, 2016, p. 188) e do formalismo jurídico, refletindo um sistema jurídico centrado na autorreferencialidade e na hierarquização das normas e desvinculado de valores morais;

f) a formação da ordem internacional bipolar da Guerra Fria, cuja competição ideológica e geopolítica influenciou diretamente as políticas sociais e os programas de bem-estar nos Estados democráticos.

O constitucionalismo social insere-se, assim como o constitucionalismo liberal, no horizonte da modernidade; contudo, desponta em uma modernidade “questionada em suas bases teóricas e em sua realidade histórica,” (Oliveira, 2016, p. 190) situando-se, portanto, na modernidade histórica e não naquela idealizada. O sujeito livre e autônomo do Estado Liberal de Direito, revelou-se, na prática, um ideal restrito, incapaz de abarcar a maioria dos indivíduos que, antes sujeitos às estruturas tradicionais de dominação do Estado da Política, passaram a submeter-se à estrutura social degradante do capitalismo desumano da era industrial, tornando-se, assim, parte da engrenagem do sistema produtivo (Oliveira, 2016, p. 192-193).

No final do século XIX e início do século XX, o constitucionalismo social como uma nova proposta revolucionária dentro da própria modernidade descumprida: liberdade com maior igualdade e fraternidade. Logo, o socialismo foi uma atualização necessária do liberalismo.

Ressalta-se, porém, que, como inspiração do jusnaturalismo igualitário e fraterno, as concepções socialistas surgiram no auge da Revolução Francesa, quando a burguesia moderada passou a ser violentamente confrontada pelos “líderes radicais populares” que pretendiam a efetiva distribuição da riqueza e das terras, além da participação direta no governo. Contudo, foi apenas com Karl Marx que o socialismo adquiriu contornos filosóficos e

científicos, afirmando-se e aprimorando-se como importante doutrina política, econômica e social.
(Oliveira, 2016, p. 194)

Diante deste cenário, enquanto a influência das teorias socialistas prenunciava reformas pela via democrática ou insurreições e rupturas pela via revolucionária – pressionando por atualização ou mesmo pela superação do próprio Estado de Direito –, o poder político cedeu às pressões por ampliação da representatividade e pela positivação dos direitos sociais, consolidando, assim, o Estado Social de Direito como marco jurídico do constitucionalismo social (Oliveira, 2016, p. 197), sob as seguintes premissas:

a) intervenção limitada do Estado no domínio econômico, como a regulamentação de setores estratégicos sob grandes monopólios (transporte, energia e comunicações) e a adoção de leis antitruste para a contenção de práticas anticoncorrenciais, preservando a estabilidade econômica, em meio à grande desigualdade social e às ameaças de subversão da ordem liberal;

b) institucionalização e implementação de um sistema de proteção e promoção social, que consolidou o papel do Estado como prestador de serviços públicos e produtor de bens, atuando diretamente no domínio econômico para preservar, atualizar e legitimar o próprio sistema capitalista em crise (Oliveira, 2016, p. 199), ao mesmo tempo em que integrava ao projeto constitucional os grupos sociais que, influenciados pelas teorias socialistas e pela realidade histórica, outrora se percebiam como integrantes de uma luta de classes;

c) universalização do direito de sufrágio, superando as restrições censitárias, que atrelavam os direitos políticos a critérios de sexo, renda ou propriedade, e atraindo os “antagonismos de classe” para o âmbito institucional, de modo a absorver as demandas sociais ao processo político-institucional no âmbito das democracias sociais;

d) afirmação e positivação dos direitos e garantias fundamentais de segunda geração, promovendo a “universalização progressiva do

acesso à educação, ao sistema de tratamento de doenças, à infraestrutura sanitária e habitacional, à assistência social e à previdência social” (Oliveira, 2016, p. 189) – constituindo deveres prestacionais atribuídos ao Estado – e assegurando a proteção legislativa aos trabalhadores.

É nesse contexto histórico, filosófico e jurídico que o Estado Social de Direito incorpora à sua forma administrativo-institucional uma nova vocação: a intervenção finalística voltada à promoção da igualdade material. “No desempenho de seu novo papel, o Estado, ao atuar como agente de implementação de políticas públicas” (Grau, 1997, p. 43.), ampliou – e dignificou – a presença do Poder Executivo em relação aos demais órgãos de Poder, e, “para cumprir o desiderato de intervenção, os mecanismos utilizados pelo Estado foram a ampliação de suas atividades legislativa e administrativa” (Ferraz 2025, p. 33), afastando-se da concepção de mero executor das leis.

Em síntese, o Constitucionalismo Social representa a segunda fase do constitucionalismo ocidental, acrescentando a esta tradição jurídica a constitucionalização dos “dos direitos sociais, ou direitos de prestação: direitos ligados ao princípio da igualdade material que dependem de prestações diretas ou indiretas do Estado para serem usufruídos pelos cidadãos” (Bercovici, 2016, p. 11), refreando os excessos do liberalismo contra a dignidade humana, sem, contudo, “se descurar de aprimorar a tradição liberal de preservação da esfera privada e de proteção dos direitos, garantias e deveres fundamentais de primeira dimensão (Oliveira, 2016, p. 189) – como o fizeram os Estados que sucumbiram às formas degeneradas do modelo social, que, orientados pelo positivismo jurídico – cujo método jurídico-científico é o único possível – (Bercovici, 2016, p. 94) chegaram às últimas consequências de uma razão sem substrato moral, provocando o mais sombrio capítulo da história contemporânea: a Segunda Guerra Mundial e seus horrores.

Por fim, o constitucionalismo social – em sua vertente democrática – “aperfeiçoou o Estado de Direito por meio da exigência de atuação estatal na satisfação de interesses e direitos de toda a

coletividade, preservando e atualizando a tradição democrática do Ocidente” (Oliveira, 2016, p. 189). Todavia, a cisão entre o direito e a justiça e moral, provocada pelo positivismo jurídico – instrumentalizado como ponto de apoio para atrocidades – tornou-se objeto de desconfiança e de necessária reformulação, alterando as bases jurídicas do constitucionalismo ocidental frente às sociedades pós-modernas – dinâmicas, complexas e plurais – cujas contingências exigirão, conforme veremos adiante, uma reconciliação do direito com as questões de justiça e da institucionalização de canais de diálogo entre Estado e sociedade.

3.3 O NEOCONSTITUCIONALISMO E O ESTADO CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO DE DIREITO: JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL, RAZÃO INTERSUBJETIVA E ADMINISTRAÇÃO CONCERTADA

O neoconstitucionalismo é a terceira fase do constitucionalismo ocidental, ainda em processo de afirmação, que se apresenta como um movimento de aprimoramento das fases anteriores – o constitucionalismo liberal e o constitucionalismo social –, em meio a um contexto de expansão de uma consciência humanista e democrática, orientado à preservação das conquistas dessa tradição jurídico-política e à correção de suas insuficiências (Oliveira, 2016, p. 210-211).

Historicamente, seu marco inicial é o gradual processo de redemocratização após o final da Segunda Grande Guerra, embora não se restrinja a esse período (Oliveira, 2016, p. 211-212), dado que o embate geopolítico e ideológico que se seguiu à Guerra Fria provocaria uma regressão democrática, a exemplo das ditaduras instauradas na América Latina, na Ásia e na África em vias de descolonização, que, diferentemente da Europa Ocidental, só começaram a vivenciar – e com muitas ressalvas¹¹ – essa nova experiência constitucional nas

11 Atualmente, apenas 29% da população mundial vivem sob regimes democráticos, segundo o *Democracy Report 2025*. Cf. UNIVERSITY OF GOTHENBURG. *Democracy Report 2025*. Gothenburg: V-Dem Institute, 2025.

décadas finais do século XX, com o processo de erosão da bipolaridade mundial.

O neoconstitucionalismo insere-se, no horizonte da pós-modernidade, como um paradigma cultural que contesta “os excessos da racionalidade instrumental levada a extremos e desvinculada de seu *telos* civilizacional fundante: liberdade, igualdade e fraternidade” (Oliveira, 2016, p. 213) e busca reorganizá-la de modo a oferecer respostas adequadas às contingências e incertezas deste novo tempo, superando a dicotomia entre o ideal e o real e incorporando o pluralismo de horizontes à razão constituída dialogicamente para a formação da razão intersubjetiva.

A razão intersubjetiva é, pois, aquela que considera a diversidade e o dissenso com pré-condições essenciais à realização de uma comunicação promotora de consenso e de unidade. A pluralidade capaz de agregar só pode existir com base na alteridade e na solidariedade. A alteridade se expressa na tolerância e no reconhecimento da igualdade da dignidade e da autonomia do outro (liberdade); e a solidariedade se constrói por meio da coparticipação e da corresponsabilidade na dinâmica da deliberação e na efetivação do que for deliberado, independentemente de se ser maioria ou minoria. Portanto, *A razão intersubjetiva* é aquela capaz de ser constituída dialogicamente pelo consenso, mas com respeito e inclusão da diversidade e tendo o dissenso como contra argumentação e como parâmetro para o consenso. Na *razão intersubjetiva*, a diversidade de sujeitos e o dissenso (fundamentação dialógica minoritária) tornam importantes contrapostos para a afirmação da unidade e para afirmação do consenso (fundamentação dialógica majoritária) Sobre essa condição, diversidade e descenso mantém-se como possibilidades de atualização (revisão e até desconstituição) do consenso, sem necessidade de rompimento com a unidade. (Oliveira, 2016, p. 215)

Como referência filosófica do constitucionalismo, o pós-positivismo se expressa juridicamente na confluência entre o jusnaturalismo e o positivismo, que, sublimados de suas concepções puras – metajurídica e formalista, respectivamente –, transcendem a legalidade estrita, sem desacreditar o direito posto e a racionalidade jus-científica, ao mesmo tempo em que concebem uma leitura moral do Direito, mas sem recorrer a pressupostos ontológicos ou essencialistas da justiça, reaproximando o direito da filosofia (Barroso 2005, p. 5).

É nesse contexto de reconstrução democrática e de reencontro entre o Direito e a Filosofia que se concebe o Estado Democrático-Constitucional de Direito como o marco jurídico do neoconstitucionalismo, desenvolvendo-se em torno das seguintes premissas:

a) o reconhecimento da pluricentralidade do poder público e a institucionalização de canais dialógicos entre o Estado e os múltiplos polos de poder – instituições religiosas, sindicatos e associações civis de representação social, política, classista, institucional, cultural ou comunitária –, convergentes ou divergentes, (Oliveira, 2016, p. 222-223) orientados à formação de uma razão intersubjetiva legitimadora da ação estatal, bem como o reconhecimento da sociedade como corresponsável pela elaboração, interpretação e aplicação da Constituição, à luz de uma hermenêutica constitucional aberta aos seus intérpretes (Häberle, 1997) e de uma democracia procedimental e discursiva;

b) a força normativa da Constituição, de modo que a própria Constituição não se reduza “apenas [à] expressão de um ser, mas também de um dever-ser” (Hesse 1991, p. 3), pois, “graças à pretensão de eficácia, procura imprimir ordem e conformação à realidade política e social” (Hesse 1991, p. 3), isto é, busca a máxima efetividade e a materialização de seus valores e princípios na realidade concreta, transformando o texto constitucional em força ativa para a realização dos valores públicos;

c) a fundamentação principiológica dos sistemas jurídicos que, ampliando a concepção positivista dos princípios como função “eminentemente supletiva, integradora, na medida em que se admite que o sistema de leis (positivas) é incapaz de regular todas as situações havidas na vida cotidiana” (Mamari Filho, 2005, p. 17) –, tornando-os “categorias normativas nucleares, que, ao carregarem consigo a tradição atualizável da cultura jurídica ocidental” (Oliveira, 2016, p. 271) atuam como parâmetro orientador da forma como as normas e os atos jurídicos são constituídos, interpretados e aplicados, provocando, conseqüentemente, uma reinterpretação das normas infraconstitucionais sob a leitura da principiologia constitucional;

d) a afirmação da jurisdição constitucional, elevando o Poder judiciário, cuja função até então limitava-se a aplicação da legalidade Legislativa – haja vista que apenas os poderes políticos eram concebidos como instâncias legítimas de representação da sociedade – ao *status* de instância última de efetivação da própria ordem constitucional e “dos direitos, garantias e deveres fundamentais, individuais e coletivos, quando todas as demais instituições e agentes públicos ou privados descumpre, por ação ou omissão, seus deveres constitucionais,” (Oliveira, 2016, p. 254) zelando pela força normativa da Constituição.

As premissas do neoconstitucionalismo, como não poderia deixar de ser, incorporaram a razão intersubjetiva à forma administrativo-institucional do Estado Democrático-Constitucional de Direito, perfazendo a ideia de administração concertada, “tanto ao nível do direito quanto ao nível da organização administrativa,” (FERRAZ, 2025, p. 272) e horizontalizando a relação vertical entre a Administração e a sociedade.

Tecnicamente, pode-se dizer que a Administração contemporânea passou então a reclamar um diálogo institucionalizado entre o poder público e os particulares, bem como entre os diversos atores do aparato administrativo (concertação interorgânica), caracterizando um “novo estilo de administração”,

participativo, concertado e flexível, marcado fundamentalmente pela noção de consensualidade – e pelo paradigma da Administração Pública consensual ou concertada.

(Ferraz, 2025, p 102-103)

Nesse sentido, a “concertação é um método que consiste na troca de ideias e negociação entre os interessados, com vista a encontrar uma linha comum de conduta” (Moreira, 2005, p.164) diante da pluralidade das necessidades e dos interesses públicos, flexibilizando a rigidez lógico-formal típica do positivismo moderno, isso é, preservando as inequívocas conquistas da administração burocrática-legalista, mas corrigindo seus desacertos.

O modelo administrativo burocrático-legalista havia se tornado autorreferencial, acabando por confundir o interesse público com o interesse da própria Administração Pública, que voltava seus esforços e recursos para a manutenção da própria máquina administrativa em detrimento da efetiva satisfação das demandas públicas. Em poucas palavras, a Administração havia se tornado um fim em si mesma (Moreira, 2005, p.215).

Em contraponto a essa autorreferencialidade, o modelo administrativo concertado, ao fundamentar-se no interesse público que emerge do diálogo institucionalizado como solução mais elevada para a efetivação dos direitos fundamentais e dos deveres prestacionais do Estado, opera, em sua polivalência e pluridimensionalidade funcional, pela eficiência e economicidade¹² na dimensão econômica; pela legitimidade¹³ e juridicidade constitucional da decisão administrativa¹⁴ na dimensão jurídico-política; pela confiança legítima

12 “A eficiência orienta o controle de resultados não apenas [...] como pela real satisfação proporcionada ao cidadão-usuário.” MOREIRA, João Batista Gomes. *Direito Administrativo (da rigidez autoritária à flexibilidade democrática)*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 162.

13 É a grandeza relacional da menor tensão possível pelo maior reconhecimento possível entre os polos do poder.” OLIVEIRA, Márcio Luís de. *A Constituição juridicamente adequada*. Belo Horizonte: Editora D’Plácido, 2016, p. 271.

14 “O princípio da juridicidade administrativa funciona, então, como uma bússola a orientar a Administração Pública em todos os seus atos, possibilitando-a a dizer

e transparência¹⁵ na dimensão ética; e pela governança compartilhada na dimensão administrativa,¹⁶ convergindo para a máxima efetividade dos direitos, deveres e garantias individuais e coletivas.

4 DA LEGALIDADE À JURIDICIDADE: O CONSENSUALISMO COMO EXPRESSÃO DO ESTADO CONSTITUCIONAL-DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Direito Administrativo foi forjado sob a ideia da imperatividade, unilateralidade e assimetria da relação entre Administração e administrados, conformando, assim, suas estáveis categorias conceituais e seus institutos e um núcleo teórico coeso capaz de “opor resistência às históricas intempéries políticas e econômicas que costumam dismantelar as leis. (Dantas, 2020, p. 264)”

No entanto, “os dilemas próprios do século XXI [...] têm sua força e foram capazes de provocar a revisão de alguns aspectos desse núcleo conceitual do direito administrativo” (Dantas, 2020, p. 264),

o direito ao caso concreto. [...] e assume o poder-dever de concretizar direitos fundamentais à luz da Constituição Federal na exteriorização de seus atos.” DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A juridicidade administrativa contrária a direitos fundamentais no processo administrativo sancionador: uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade. Revista da AGU, v. 15, n. 03, jul./set. 2016, p. 70–72. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/843>. Acesso em: 8 nov. 2025.

15 “Dentre as funções do princípio da boa-fé, no âmbito da Administração Pública, está a de conservar os vínculos firmados entre a Administração e o administrado, baseando-se nos princípios da confiança, lealdade e verdade, os quais constituem elementos materiais da boa-fé, de modo que se possa flexibilizar ou temperar o princípio da estrita legalidade.” SOUZA, M. L. D. de. O princípio da boa-fé na Administração Pública e sua repercussão na invalidação administrativa. Revista da AGU, Brasília, v. 11, n. 32, 2012. DOI: 10.25109/2525-328X.v.11.n.32.2012.119. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/119>. Acesso em: 13 nov. 2025

16 “*It can be said that the collaborative governance broadens the management to the participation of diverse actors and allows social control under the political actions, being this a political model able to create the necessary environment for the cooperation and social participation*” CONTÍ, Diego de M.; GUEVARA, Arnaldo José de H.; HEINRICHS, Harald; SILVA, Luciano Ferreira da; QUARESMA, Cristiano Capellani; BETÉ, Thiago de Souza. Collaborative governance towards cities sustainability transition. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, São Paulo, v. 11, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/MDZLbYqZTYLgMjC4Fp54yps/?lang=en>. Acesso em: 13 nov. 2025.

e, conseqüentemente, “os institutos que consagra – dentre os quais a atividade de controle: a noção da atividade de controle lastreada pelos paradigmas do Estado liberal (princípio da legalidade e ato administrativo)” (Ferraz, 2025, p 272) não permaneceram incólumes, diante da epistemologia jurídica neoconstitucionalista, que, com o reconhecimento da normatividade dos princípios constitucionais, incorporou a legalidade estrita à noção de juridicidade constitucional.

Logo, sobre a incidência do princípio da juridicidade, a Norma Jurídica – em todas as suas formas de expressão (emenda à Constituição, leis, decretos etc.) – não pode ter qualquer conteúdo [...] A norma, além de formal e materialmente válida perante o sistema jurídico, deve ser também legítima [...]

Nesses termos, o princípio da juridicidade acresce o elemento legitimidade ao princípio da legalidade (princípio da normatividade jurídica) [...] O princípio da juridicidade, além de incidir no processo legislativo, também se estende aos atos interpretação aplicação do Direito. nesse sentido o princípio da juridicidade exige que no Estado Democrático-Constitucional de Direito Todas as normas e todos os atos jurídicos públicos e privados se conformem, necessariamente, ao senso comunicante do que é juridicamente devido, segundo o contexto principiológico decorrente da Constituição juridicamente adequada. (Oliveira, 2016, p. 507)

Nessa perspectiva, o agir administrativo subordina-se ao princípio da juridicidade – parâmetro superior de validade – de modo que o ato administrativo transcende a mera execução normativa para assumir-se como instrumento de concretizador da própria constituição. Em outras palavras “o termo ‘legalidade’ vem se transformando em juridicidade, ou seja, exigência de adequação formal e material das normas e dos atos jurídicos” (Oliveira, 2016, p. 528) à principiológica constitucional.

Entretanto, há, na atualidade, uma resistência ao paradigma da juridicidade e “desconforto entre os estudiosos do Direito Público, e em especial do Direito Administrativo, perante a necessidade que urge de se transformar um Estado burocrático, [...], em novo Estado, que [...] se debruça na concretização dos direitos fundamentais,” (Raso, 2008, p 304) sendo necessário que este [direito administrativo] se flexibilize democraticamente, “deixando o castelo da teoria clássica, onde corre risco de tornar-se peça histórica ou simples reminiscência do período de transição entre o absolutismo e o Estado de Direito” (Moreira 2005, p.18).

No contexto nacional, embora a jurisdição neoconstitucional, ordenada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, tenha orientado o Estado brasileiro à terceira fase do constitucionalismo ocidental – com sua razão administrativa dialógica, concertada ou consensualista, e seus instrumentos de transação sendo progressivamente implantados por seus órgãos constitucionais –, “uma parcela mais cética de estudiosos resistiu apontando que a transação seria incompatível com o princípio da indisponibilidade do interesse público, não estando o gestor autorizado a dispor acerca de um interesse que não lhe pertenceria” (Dantas, 2020, p. 272).

Porém, a resistência ao consensualismo revela-se, muitas vezes, fruto de uma leitura anacrônica do direito administrativo, ainda presa a construções conceituais superadas, moldadas pela rigidez formal e pela verticalidade do *imperium* estatal. Nas palavras de Bruno Dantas:

invocar o princípio da indisponibilidade do interesse público como óbice à transação, o intérprete faz uma leitura desatualizada e assistemática do conjunto de normas que regem, atualmente, o direito administrativo: desconsidera que o interesse público é bem mais amplo que o mero interesse da Administração ou da Fazenda Pública, bem como que o princípio da eficiência pode admitir a transação em preferência à solução unilateral [...]

A mediação na Administração Pública vem, mediante o concerto de interesses entre o setor público e privado, aproximando a Administração do administrado, incluindo-o de forma mais efetiva e cooperativa na própria densificação do interesse público, que não é monopólio do Estado. Já não se pode incorrer no equívoco de confundir interesse público com interesse da Administração e, pior, de vedar o avanço do consensualismo em virtude de uma leitura obsoleta acerca do princípio indisponibilidade do interesse público.

Como foi visto, a mediação é ferramenta adequada para concretizar a eficiência administrativa, seja porque cria uma via menos onerosa, mais célere e mais versátil para a composição do conflito ou para a administração dos interesses, seja porque concorre para a legitimação do processo decisório mediante a promoção do pluralismo administrativo, revelando-se, assim, imprescindível para dar concretude ao ideal de consensualismo.

(Dantas, 2020, p. 272 e 277)

Como destacou Luciana Raso (2025), em fala proferida no 39º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo, “a rigidez de alguns institutos do Direito Administrativo não existe mais. Quem imaginaria a Administração Pública abrindo mão de certas prerrogativas em favor do administrado?”

No paradigma da administração concertada, a decisão administrativa deixa de configurar um ato isolado, verticalizado e unívoco, para investir-se de uma racionalidade intersubjetiva, construída a partir do diálogo interinstitucional, intrainstitucional e socioinstitucional. Esse arranjo contemporâneo densifica a motivação e a transparência das escolhas públicas, que passam a incorporar, em sua *ratio*, a demonstração das circunstâncias, a avaliação das consequências práticas e a identificação do interesse público

efetivamente realizável – constituindo-se em processo que atua contra a paralisia decisória, conhecida também como o “apagão das canetas”.

Assim, no contexto da República, a União e os Estados-membros já demonstram caminhar em direção a uma concepção contemporânea da função estatal – haja vista os instrumentos de coparticipação e diálogo colocados à disposição das instituições e também dos cidadãos (Raso, 2018) – e, especificamente, no âmbito do controle, “vislumbre-se, nesse passo, ao invés de reprimir o administrador público (como o fizeram os instrumentos de administração por pressão de meados do século XX, tolhendo-o no exercício da função que exerce em benefício de todos) – estimulá-lo a tomar decisões acertadas.”

Hoje, portanto, avançamos para o direito administrativo concertado, que, na circunstancialidade, incumbe ao gestor justificar e demonstrar as circunstâncias que permeiam suas escolhas; no consequencialismo, cabe-lhe avaliar os impactos concretos de suas escolhas sobre o interesse público e, no consenso, reduzir litígios por meio de soluções dialógicas, promovendo a realização efetiva do interesse público (Raso, 2025). Para que o núcleo essencialmente dialógico do direito contemporâneo se consolide e, como consequência, efetive os ideais constitucionais, “é preciso formar juristas capazes de ouvir, contribuir para uma sociedade plural e justa, comprometida com o futuro sustentável e, sobretudo, capazes de defender a democracia” (Raso, 2025).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do percurso aqui empreendido, evidenciou-se que a compreensão da função estatal é indissociável de seus respectivos paradigmas, que, em cada momento histórico, estruturam a racionalidade jurídica e conformam o modo de organização do poder político. A análise histórico-filosófico-jurídica das fases do constitucionalismo ocidental revelou que a evolução do Estado Liberal de Direito para o Estado Social de Direito, e deste para o Estado

Democrático-Constitucional de Direito, ultrapassa a mera adequação dogmática do direito, implicando a reformulação dos fundamentos epistemológicos que conferem sentido às categorias jurídicas e orientam a atuação das instituições públicas.

Verificou-se, ainda, que conceitos clássicos do direito administrativo, concebidos em um contexto burocrático-legalista, mostram-se, por vezes, insuficientes para a análise de categorias contemporâneas. A passagem da legalidade estrita para a juridicidade expressa, precisamente, essa transição epistemológica, na qual o direito já não pode ser reduzido à mera formalidade normativa.

Por fim, o presente trabalho demonstrou que o consensualismo constitui expressão direta da racionalidade neoconstitucional, na medida em que se ancora na juridicidade, na principiologia e na razão intersubjetiva que orientam o Estado Democrático-Constitucional de Direito. Nesse sentido, longe de fragilizar o *imperium* estatal, o consensualismo promove decisões eficientes e constitucionalmente orientadas. Trata-se, portanto, de instrumento juridicamente adequado e coerente com as exigências do paradigma contemporâneo.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Humberto. **Sistema constitucional tributário**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e constitucionalização do direito: o triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 240, p. 1–42, 2005.

BERCOVICI, Gilberto. **Entre o estado total e o estado social**: atualidade do debate sobre direito, estado e economia na República de Weimar. 2003. Tese (Livre-Docência) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

CONTÍ, Diego de M.; GUEVARA, Arnoldo José de H.; HEINRICHS, Harald; SILVA, Luciano Ferreira da; QUARESMA, Cristiano Capellani; BETÉ, Thiago de Souza. Collaborative governance towards cities sustainability transition. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, São Paulo, v. 11, 2019. DOI: 10.1590/2175-3369.011.e20190046. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/MDZLbYqZTYLgMjc4Fp54yps/?lang=en>. Acesso em: 13 nov. 2025.

COSTA, Mônica Aragão Martiniano Ferreira e. Sob o signo da fraternidade. In: FIUZA, Ricardo A. M.; COSTA, Mônica A. M. F. e. **Estudos de direito constitucional**: homenagem ao professor Ricardo Arnaldo Malheiros Fiuza. Belo Horizonte: Del Rey, 2009. p. 187.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261–280, jun./set. 2020.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. A juridicidade administrativa contrária a direitos fundamentais no processo administrativo sancionador: uma relativização inconstitucional do princípio da legalidade. **Revista da AGU**, Brasília, v. 15, n. 3, p. 245–268, jul./set. 2016. DOI: 10.25109/2525-328X.v.15.n.03.2016.843. Disponível em: <https://revistaagu.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/843>. Acesso em: 9 nov. 2025.

ESTADOS UNIDOS (Virgínia). **The Virginia Declaration of Rights**. Williamsburg, 1776. Disponível em: https://avalon.law.yale.edu/18th_century/virginia.asp. Acesso em: 28 out. 2025.

FERRAZ, Luciano. **Controle e consensualidade**: fundamentos para o controle consensual da Administração Pública (TAG, TAC, SUSPAD, acordos de leniência, acordos substitutivos e instrumentos afins). 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025.

FIUZA, Ricardo A. M.; COSTA, Mônica A. M. F. e. **Aulas de Teoria do Estado**. Belo Horizonte: Del Rey, 2016.

FRANÇA. **The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen**. Paris: Élysée – Présidence de la République, 1789. Disponível em: <https://www.elysee.fr/en/french-presidency/the-declaration-of-the-rights-of-man-and-of-the-citizen>. Acesso em: 26 out. 2025.

GRAU, Eros Roberto. **A ordem econômica na Constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica constitucional**: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1991.

KESKE, Henrique Alexander; RODEMBUSCH, Claudine. A hermenêutica da facticidade e a historicidade do Direito: complexidades da questão do racismo. **Brazilian Journal of Development**, v. 7, n. 6, 2023.

KOSELLECK, Reinhart. **Futuro passado**: contribuição à semântica dos tempos históricos. Rio de Janeiro: Contraponto; PUC-Rio, 2006.

KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 5. ed. São Paulo: Perspectiva, 1997.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 6. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001.

MAMARI FILHO, Luís Sérgio Soares. **A comunidade aberta de intérpretes da Constituição**: o amicus curiae como estratégia de democratização da busca do significado das normas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2005.

MOREIRA, João Batista Gomes. **Direito administrativo**: da rigidez autoritária à flexibilidade democrática. Belo Horizonte: Fórum, 2005.

RASO, Luciana. **A Lei dos Usuários do Serviço Público e a Ouvidoria**. Interesse Público, Belo Horizonte, ano 20, n. 116, p. 157–215, nov./dez. 2018.

RASO, Luciana. Considerações acerca do papel do controle da gestão pública à luz do paradigma do Estado de Direito. In: PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Bráz (org.). **Consórcios públicos**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 301–313.

RASO, Luciana. Debates e reflexões sobre o ensino jurídico. **Roteiro de fala apresentado no 39º Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**, Belo Horizonte, 8–10 out. 2025.

ROCHA DA SILVA FILHO, Dermeval. A ciência do direito e Thomas Kuhn. **Pensamento Jurídico**, v. 11, p. 282–302, 2018.

ROJAS PENIDO, Gabriel Roscoe Salerno; WENCESLAU, Henrique Silva; OLIVEIRA, Márcio Luís de. **A racionalidade mecanicista e a exceção: conflito, consenso e pandemia.** In: MAILLART, Adriana Silva; CARMO, Valter Moura do (orgs.). Formas consensuais de solução de conflitos I. Florianópolis: CONPEDI, 2020. p. 82–97.

SCAFF, Fernando Facury. A ilusão do livre mercado. **Revista Fórum de Direito Financeiro e Econômico**, n. 18, Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. **Direito e racionalidade comunicativa: a teoria discursiva do direito no pensamento de Jürgen Habermas.** Curitiba: Juruá, 2007.

UK PARLIAMENT. **Bill of Rights.** 1689. Disponível em: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/revolution/collections1/collections-glorious-revolution/billofrights/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

UK PARLIAMENT. **The Petition of Right.** 1628. Disponível em: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/parliamentaryauthority/civilwar/collections/petition-of-right/>. Acesso em: 11 nov. 2025.

UNIVERSITY OF GOTHENBURG. **Democracy Report 2025: Democracy Winning and Losing at the Ballot.** Gothenburg: V-Dem Institute, 2025. Disponível em: <https://v-dem.net/publications/democracy-reports/>. Acesso em: 2 nov. 2025.

WEBER, Max. **A ética protestante e o espírito do capitalismo.** 4. ed. São Paulo: Martin Claret, 2009.

CAPÍTULO 2

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS E A SUSTENTABILIDADE: O PAPEL DO CONTROLE EXTERNO NO ENFRENTAMENTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

*Rodrigo Marzano Antunes Miranda*¹⁷

*Thiago Henrique da Silva*¹⁸

*Marcus Vinícius Prates*¹⁹

17 Diretor da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, vinculada ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) (2025-). É doutor em Cidadania, Direitos Humanos, Ética e Política da Faculdade de Filosofia da Universidade de Barcelona-UB (2025), mestre em Direito pela UFMG (2019), especializado em Formação Política (*lato sensu*) pela PUC-RJ (2007) e graduado em Filosofia (bacharel e licenciado) pela PUC-MG (2005). Hoje, é membro dos seguintes grupos de pesquisa: Grupo de Pesquisa dos Seminários Hegelianos (UFMG); Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos Raul Soares (UFMG); Grupo Internacional de Pesquisa em Cultura, História e Estado (UFMG-UB); Grupo Permanente de Pesquisa em Teoria, Filosofia e Ciências do Estado (Escola de Contas - TCEMG); Grupo Permanente de Pesquisa em Inteligência Artificial e Inteligência Generativa (Escola de Contas - TCEMG); e Grupo de Pesquisa em Regimes Próprios de Previdência Social em parceria com a OAB/MG (Escola de Contas - TCEMG). Além disso, é sócio efetivo colaborador da Sociedade Hegel Brasileira, membro da Sociedade dos Amigos da Marinha em Minas Gerais (SOAMAR-MG), sócio efetivo do Instituto Mineiro de Direito Administrativo (IMDA) e assessor do Centro Nacional de Fé e Política Dom Helder Câmara. Contato: agendamarzano@gmail.com. Lattes: <https://lattes.cnpq.br/8767343237031091>.

18 Possui graduação em Ciências Contábeis pelo Centro Universitário Católico Salesiano Auxilium (2013), especialização em Gestão Pública com Ênfase em Licitações e Contratos pela Universidade de Araraquara (2017), especialização em Contabilidade Pública e Responsabilidade Fiscal pelo Centro Universitário Internacional (2019) e especialização em Finanças Públicas pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo (2019). Hoje, é Analista de Controle Externo da Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Tem experiência na área de Administração, com ênfase em Administração Pública.

19 Auditor de Controle Externo e Coordenador de Auditoria na esfera estadual no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerias (TCEMG); Mestre em Controladoria e Contabilidade pelo Centro de Pós-graduação e Pesquisas em Controladoria e Contabilidade da UFMG (2023); Especialista em Controladoria e Contabilidade Pública pela UFPE (2017); Especialista em Política e Estratégia pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (2012); Graduado em Ciências Contábeis pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas, 2010).

Resumo:

O presente artigo examina o papel do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) na governança climática e no controle das políticas públicas de sustentabilidade, com foco na preparação para a COP 30 e no cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A partir da análise do marco regulatório nacional e internacional, demonstra-se como o órgão de controle externo mineiro pode contribuir para o enfrentamento das mudanças climáticas através de auditorias ambientais, monitoramento de políticas públicas de sustentabilidade e promoção da transparência climática. O estudo analisa as competências constitucionais dos Tribunais de Contas e propõe estratégias específicas para que o TCEMG assuma protagonismo na fiscalização das ações governamentais de mitigação e adaptação climática em Minas Gerais. A metodologia empregada combina revisão bibliográfica e análise documental do marco normativo nacional e internacional pertinente.

Palavras-chave: TCEMG; sustentabilidade; mudanças climáticas; auditoria ambiental; governança climática.

Abstract: This article examines the role of the Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) in climate governance and the oversight of public sustainability policies, focusing on the preparations for COP 30 and the fulfillment of the Sustainable Development Goals (SDGs). Through an analysis of the national and international regulatory framework, the study demonstrates how this external control agency can contribute to tackling climate change via environmental audits, monitoring of public sustainability policies, and the promotion of climate transparency. The study analyzes the constitutional mandates of Audit Courts and proposes specific strategies for the TCEMG to take a leading role in overseeing governmental climate mitigation and adaptation actions in Minas Gerais. The methodology combines a literature review and document analysis of the relevant national and international normative frameworks.

Keywords: TCEMG; sustainability; climate change; environmental audit; climate governance.

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas representam um dos maiores desafios da humanidade no século XXI, exigindo transformações profundas nos modelos de desenvolvimento e na governança pública. No contexto brasileiro, esta urgência ganha dimensão ainda maior com a realização da COP 30 em Belém, em 2025, que posicionará o país no centro das discussões globais sobre clima e sustentabilidade (Oxfam Brasil, 2025). O estado de Minas Gerais, como uma das principais economias brasileiras, possui responsabilidades específicas no enfrentamento das mudanças climáticas. O estado abriga importantes biomas como o Cerrado e a Mata Atlântica, além de possuir significativa atividade industrial e agropecuária que impactam diretamente as emissões de gases de efeito estufa.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), como órgão responsável pelo controle externo da administração pública estadual e municipal, encontra-se em posição estratégica para contribuir com o enfrentamento da crise climática. Sua competência constitucional para fiscalizar a aplicação de recursos públicos e avaliar a efetividade das políticas governamentais o torna ator fundamental na governança climática estadual. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 225, estabelece que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Este dispositivo constitucional fundamenta a atuação dos órgãos de controle na fiscalização das políticas ambientais e climáticas.²⁰

²⁰ O art. 225 da Constituição Federal de 1988 garante a todos o direito a um *meio ambiente ecologicamente equilibrado*, definindo-o como um bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida. Esse artigo estabelece que o Poder Público e a coletividade têm o dever de *defender e preservar* o meio ambiente para as gerações presentes e futuras. Para garantir esse direito, o artigo lista uma série de incumbências para o Poder Público, como: a. preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais; b. preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do país; c. definir áreas de proteção especial e garantir que sua alteração só ocorra por lei; d. exigir estudos de

O art. 70 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização contábil, financeira e orçamentária dos entes federativos será exercida mediante controle externo, devendo verificar não apenas a legalidade, mas também a legitimidade e economicidade dos atos de gestão. Essa amplitude de critérios permite aos Tribunais de Contas avaliar a efetividade das políticas climáticas.²¹ Por sua vez, a Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu art. 214, estabelece competências específicas para o TCEMG, que incluem fiscalização da aplicação dos recursos destinados a políticas de sustentabilidade e ambientais. Esse fundamento constitucional oferece parâmetro sólido para atuação especializada em questões climáticas.²²

O presente artigo propõe examinar como o TCEMG pode ampliar sua contribuição para o enfrentamento das mudanças climáticas, analisando experiências nacionais e internacionais, marcos regulatórios e oportunidades de inovação em auditoria ambiental, com especial atenção aos compromissos assumidos pelo Brasil para

impacto ambiental para obras ou atividades potencialmente degradadoras e controlar a produção, comercialização e uso de substâncias perigosas.

21 O art. 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e de suas entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional (controle externo) e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Ele determina que qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos deve prestar contas. Sendo: a. *fiscalização*: a fiscalização abrange a legalidade, legitimidade, economicidade e a aplicação de subvenções e renúncia de receitas; b. *responsabilidade*: qualquer um que, em nome da União, assuma obrigações financeiras também é obrigado a prestar contas; c. *controle externo*: é exercido pelo Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU), conforme detalhado no art. 71; d. *controle interno*: é realizado pelos próprios órgãos do sistema de controle interno de cada Poder (Executivo, Legislativo e Judiciário); e e. *obrigatoriedade de prestação de contas*: é um dever de todos que administram ou gerenciam recursos públicos e está sujeito a controle e responsabilização.

22 O art. 214 da Constituição do Estado de Minas Gerais garante o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado como um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, impondo ao Estado e à coletividade o dever de defendê-lo e conservá-lo para as gerações presentes e futuras. A norma também está relacionada a leis que tratam de espécies ameaçadas, como a Lei nº 10.583/1992, e exige estudos de impacto ambiental, segundo outros trechos da Constituição estadual, Jusbrasil. *Meio ambiente*: o artigo estabelece que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é essencial para uma vida saudável.

a COP 30. Destaca-se ainda que a metodologia empregada baseia-se em revisão bibliográfica da literatura especializada em direito constitucional, administração pública e controle externo, bem como análise documental do marco normativo nacional e internacional pertinente ao tema. O estudo também considera as especificidades do contexto mineiro e as competências específicas do TCEMG.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: GOVERNANÇA CLIMÁTICA E CONTROLE EXTERNO

A governança climática refere-se aos mecanismos, processos e instituições através dos quais a autoridade é exercida na gestão dos recursos climáticos e na implementação de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Ostrom (2009) destaca que a governança efetiva de recursos comuns globais, como o clima, requer arranjos institucionais complexos que envolvam múltiplos níveis de governo e diversos atores sociais. Ressalta-se que a teoria da governança policêntrica desenvolvida por Ostrom é particularmente relevante para compreender o papel dos Tribunais de Contas estaduais na governança climática. Segundo essa abordagem, a gestão efetiva de problemas complexos como as mudanças climáticas requer múltiplos centros de autoridade operando em diferentes escalas e níveis de governo.

No contexto brasileiro, os Tribunais de Contas estaduais ocupam posição central nessa arquitetura de governança, uma vez que possuem competência constitucional para fiscalizar tanto a administração estadual quanto a municipal. Essa competência dual é particularmente importante em Minas Gerais, que possui 853 municípios com diferentes capacidades institucionais para implementação de políticas climáticas. O art. 70 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização deve abranger aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. A dimensão da legitimidade é especialmente relevante para políticas

climáticas, pois permite avaliar se as ações governamentais estão alinhadas com os interesses públicos de longo prazo.

Giddens (2009) argumenta que as mudanças climáticas representam um “paradoxo” político, pois seus efeitos mais graves são futuros e incertos, dificultando a mobilização política presente. Nesse contexto, as instituições de controle externo podem desempenhar papel crucial ao tornar visíveis os riscos climáticos e avaliar a adequação das respostas governamentais. A perspectiva temporal das mudanças climáticas cria desafios específicos para o controle externo, que tradicionalmente foca em resultados de curto prazo. O TCEMG precisa desenvolver metodologias que considerem os horizontes temporais longos das políticas climáticas e a natureza preventiva de muitas intervenções.

3 MARCO CONSTITUCIONAL E LEGAL NACIONAL

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um *framework* abrangente para proteção ambiental que fundamenta a atuação dos órgãos de controle em questões climáticas. O art. 225 não apenas estabelece o direito ao meio ambiente equilibrado, mas também impõe ao Poder Público o dever de defendê-lo e preservá-lo. Nesse sentido, destaca-se que o parágrafo 1º do art. 25 especifica incumbências do Poder Público que são diretamente relevantes às políticas climáticas, incluindo a preservação e restauração dos processos ecológicos essenciais (inciso I), a preservação da diversidade e integridade do patrimônio genético (inciso II), e o controle da produção, comercialização e emprego de técnicas que comportem risco para a vida e o meio ambiente (inciso V).

A Lei nº 12.187/2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), estabelece princípios, objetivos e instrumentos específicos para ações de mitigação e adaptação climática. Essa Lei cria obrigações específicas para todos os entes federativos, incluindo estados e municípios, que devem ser objeto

de fiscalização pelos Tribunais de Contas. Evidencia-se que o art. 3º da PNMC estabelece princípios que devem orientar as políticas climáticas, incluindo a precaução, a prevenção, a participação cidadã, o desenvolvimento sustentável e as responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Esses princípios oferecem critérios específicos para avaliação de políticas públicas pelos órgãos de controle.²³

A Lei nº 12.114/2009, que cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, estabelece mecanismo específico de financiamento para ações climáticas que pode ser objeto de auditoria pelos Tribunais de Contas. O fundo destina recursos para projetos de mitigação e adaptação em diferentes níveis de governo. O Decreto nº 6.263/2007, que institui o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, estabelece diretrizes e metas específicas que requerem monitoramento e avaliação sistemáticos. O plano prevê ações em diferentes setores da economia que envolvem recursos públicos significativos.

4 MARCO REGULATÓRIO INTERNACIONAL

O Acordo de Paris²⁴, ratificado pelo Brasil através do Decreto nº 9.073/2017, estabelece o compromisso de limitar o aquecimento global

23 O art. 3º da PNMC estabelece os princípios que regem as ações para enfrentar as mudanças climáticas, como o dever de atuação de todos, a previsão ou minimização de causas antrópicas, a consideração de contextos socioeconômicos e a busca pelo desenvolvimento sustentável. O artigo também enfatiza que os ônus e encargos devem ser distribuídos de forma equitativa e que se deve ponderar as responsabilidades individuais de acordo com as fontes de emissão e os efeitos causados ao clima. *Princípios estabelecidos no art. 3º da PNMC:* a. *dever de atuar:* todos têm o dever de agir para reduzir os impactos das atividades humanas no sistema climático, visando beneficiar as presentes e futuras gerações; b. *prevenção e minimização:* medidas devem ser tomadas para prevenir, evitar ou minimizar as causas das mudanças climáticas com origem antrópica no território nacional, com base em um razoável consenso científico; c. *consideração dos contextos socioeconômicos:* as ações devem ser implementadas levando em conta os diferentes contextos socioeconômicos, distribuindo os ônus de maneira equitativa e considerando as responsabilidades individuais pela emissão; e e. *desenvolvimento sustentável:* o desenvolvimento sustentável é visto como condição para enfrentar as mudanças climáticas, conciliando as necessidades comuns e particulares das populações.

24 “Na 21ª Conferência das Partes (COP21) da UNFCCC, em Paris, foi adotado um novo acordo com o objetivo central de fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do

a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. Esse acordo criou obrigações específicas para os países signatários, incluindo a elaboração de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e sistemas de monitoramento, relato e verificação (MRV) das ações climáticas.²⁵

O art. 4º do Acordo de Paris estabelece que cada país deve preparar, comunicar e manter sucessivas NDCs que representem progressão em relação aos esforços anteriores. O Brasil apresentou sua NDC atualizada em 2020, estabelecendo metas de redução de emissões que requerem ações coordenadas em todos os níveis de governo.²⁶

clima e de reforçar a capacidade dos países para lidar com os impactos decorrentes dessas mudanças. O Acordo de Paris foi aprovado pelos 195 países Parte da UNFCCC para reduzir emissões de gases de efeito estufa (GEE) no contexto do desenvolvimento sustentável. O compromisso ocorre no sentido de manter o aumento da temperatura média global em bem menos de 2°C acima dos níveis pré-industriais e de envidar esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais” (Brasil, [200?]a, n. p.).

25 O MRV Climático é uma plataforma desenvolvida para apoiar a implementação do Plano de Ação Climática (PLAC) de Minas Gerais. Seu principal objetivo é acompanhar o progresso do estado no enfrentamento das mudanças climáticas, por meio do monitoramento, relato e verificação (MRV) das metas e ações estabelecidas no plano. A ferramenta foi criada em parceria entre o Governo de Minas Gerais e a empresa WayCarbon Soluções Ambientais, com apoio financeiro do governo do Reino Unido, por meio do programa UK PACT. De acesso público e gratuito, o MRV Climático permite que qualquer pessoa visualize de forma clara e interativa as metas prioritárias do PLAC. É possível explorar as informações por setor, como agropecuária, resíduos, entre outros, ou por órgão responsável, como o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE) (Minas Gerais, [200?], n. p.).

26 O art. 4º do Acordo de Paris estabelece o compromisso de todos os países em, por meio das suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), reduzir as emissões de gases de efeito estufa para alcançar o objetivo de longo prazo de temperatura do Acordo. Ele determina que as partes devem apresentar contribuições sucessivas cada vez mais ambiciosas e que os países desenvolvidos devem liderar, com metas de redução absoluta de emissões para suas economias. Além disso, o artigo enfatiza a necessidade de cooperação para ajudar os países em desenvolvimento a implementar suas NDCs. Os principais pontos do art. 4º incluem: *Objetivo global de emissões* – As partes devem buscar o pico das emissões globais o mais rápido possível e, em seguida, realizar reduções rápidas para alcançar um equilíbrio entre emissões e remoções na segunda metade do século; *Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)* – Cada país deve preparar, comunicar e manter suas NDCs, sendo que essas contribuições devem refletir uma progressão e maior ambição em relação às anteriores; *Diferenciação e responsabilidades* – O artigo reconhece responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e capacidades diferentes, levando em conta as circunstâncias nacionais; *Liderança dos países desenvolvidos* – Os países desenvolvidos devem assumir a liderança, adotando metas de redução de emissões absolutas para o conjunto de

A Agenda 2030 da ONU, com seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)²⁷, estabelece um *framework* abrangente que integra dimensões ambientais, sociais e econômicas do desenvolvimento

suas economias; *Cooperação e capacitação* – Todas as partes devem cooperar para reforçar a capacidade de implementação nos países em desenvolvimento, com os países desenvolvidos fortalecendo o apoio e a capacitação (Brasil, 2017).

27 “Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, para o planeta e para a prosperidade. Ela também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Todos os países e todas as partes interessadas, atuando em parceria colaborativa, implementarão esse plano. Estamos decididos a libertar a raça humana da tirania da pobreza e da penúria e a curar e proteger o nosso planeta. Estamos determinados a tomar as medidas ousadas e transformadoras que são urgentemente necessárias para direcionar o mundo para um caminho sustentável e resiliente. Ao embarcarmos nesta jornada coletiva, comprometemo-nos que ninguém seja deixado para trás. Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental. Os Objetivos e metas estimularão a ação para os próximos 15 anos em áreas de importância crucial para a humanidade e para o planeta: *Pessoas* – Estamos determinados a acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável. *Planeta* – Estamos determinados a proteger o planeta da degradação, sobretudo por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e tomando medidas urgentes sobre a mudança climática, para que ele possa suportar as necessidades das gerações presentes e futuras. *Prosperidade* – Estamos determinados a assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza. *Paz* – Estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estão livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável. *Parceria* – Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas. Os vínculos e a natureza integrada dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável são de importância crucial para assegurar que o propósito da nova Agenda seja realizado. Se realizarmos as nossas ambições em toda a extensão da Agenda, a vida de todos será profundamente melhorada e nosso mundo será transformado para melhor” (ONU, 2015, p. 1-2).

sustentável. O ODS 13, ação contra a mudança global do clima²⁸, é particularmente relevante para a atuação dos Tribunais de Contas (ONU, 2015).²⁹

28 O ODS 13 exige medidas urgentes para combater as alterações climáticas e seus impactos. Para isso, propõe fortalecer a capacidade de adaptação a riscos e desastres climáticos, integrar a mudança climática em políticas e estratégias nacionais e aumentar a educação e a conscientização sobre o tema. A iniciativa também busca mobilizar recursos para auxiliar países em desenvolvimento a lidarem com a questão e promover a cooperação internacional. As principais ações do ODS 13 incluem: “*Reforçar a resiliência e adaptação* – Aumentar a capacidade dos países e das comunidades para enfrentar os efeitos das mudanças climáticas, como eventos extremos, e se adaptar a eles; *Integrar a mudança climática* – Incluir as questões climáticas em políticas, estratégias e planejamentos nacionais, de modo que sejam consideradas em todas as áreas de decisão; *Educação e conscientização* – Promover a educação sobre as mudanças climáticas, suas consequências e as formas de mitigá-las e se adaptar a elas, visando melhorar o conhecimento e a capacidade institucional para lidar com o problema; *Cooperação internacional* – Fortalecer a cooperação para a implementação da agenda climática, especialmente com países menos desenvolvidos e grupos vulneráveis; *Mobilização de recursos* – Estimular o fluxo de recursos financeiros, como os do Fundo Verde para o Clima, para apoiar os países em desenvolvimento nas ações de mitigação e adaptação. O ODS 13 é importante porque: as mudanças climáticas são causadas por atividades humanas e ameaçam a vida na Terra; se não controladas, podem anular o progresso de desenvolvimento e agravar conflitos por recursos, além de causar deslocamento de populações; o aumento do aquecimento global intensifica eventos como secas, inundações, tempestades e elevação do nível do mar; e os impactos do clima são globais e afetam a segurança alimentar, a saúde pública, a disponibilidade de água potável, a biodiversidade e a economia de todos os países” (GTSC A2030, [2025], n. p.).

29 Os Tribunais de Contas brasileiros podem atuar na implementação do ODS 13 por meio do controle externo, auditorias operacionais e indicação de políticas públicas, focando na eficiência, eficácia, e efetividade das ações governamentais relacionadas ao clima. As principais formas de atuação incluem: *Fiscalização e Auditoria* – Os TCs fiscalizam a aplicação dos recursos públicos destinados a programas e projetos de combate à mudança climática, verificando a legalidade e a economicidade dos gastos, e realizam auditorias operacionais para avaliar se as políticas e estratégias nacionais de clima (como a NDC do Brasil, parte do Acordo de Paris) estão sendo implementadas de forma eficaz e se estão alcançando os resultados esperados, como a redução do desmatamento e das emissões de gases de efeito estufa; *Indução de Políticas Públicas* – Através de suas decisões, relatórios e notas técnicas, os Tribunais de Contas podem induzir a criação e o aprimoramento de políticas públicas ambientais, com foco na preservação, combate a queimadas, desmatamento ilegal e promoção da resiliência climática; *Monitoramento e Avaliação* – Os TCs podem monitorar o progresso das ações governamentais em relação às metas do ODS 13, que incluem o reforço da capacidade de adaptação a riscos climáticos e a integração de medidas de mudança climática no planejamento nacional; *Transparência e Conscientização* – Promovem a transparência na gestão dos recursos e das ações climáticas, exigindo a divulgação de relatórios de sustentabilidade e dados de alta qualidade sobre o progresso, e atuam na conscientização sobre a importância do tema e a necessidade de medidas urgentes;

As metas específicas do ODS 13 incluem o fortalecimento da resiliência e capacidade de adaptação a riscos relacionados ao clima (meta 13.1), a integração de medidas de mudança do clima nas políticas nacionais (meta 13.2), e a melhoria da educação e conscientização sobre mudança do clima (meta 13.3). Essas metas oferecem critérios específicos para avaliação de políticas públicas.

O ODS 11 – Cidades e comunidades sustentáveis – é especialmente relevante para o TCEMG, considerando sua competência para fiscalizar municípios. A meta 11.6 estabelece o objetivo de reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, incluindo qualidade do ar e gestão de resíduos.³⁰

Capacitação Institucional – Os próprios TCs e entidades associadas, como o Instituto Rui Barbosa (IRB), realizam treinamentos e promovem a troca de experiências entre servidores para fortalecer a capacidade técnica de avaliar ações de combate às mudanças climáticas; *Promoção de Parcerias* – Incentivam e promovem parcerias intersetoriais (públicas, público-privadas e com a sociedade civil) para mobilizar recursos e compartilhar conhecimento e tecnologia para o desenvolvimento sustentável. Iniciativas concretas já existem, como o Painel ClimaBrasil do Tribunal de Contas da União (TCU), que centraliza informações e materiais de trabalho sobre o tema (ONU, [200?]).

30 O ODS 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis visa tornar as cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, até 2030. As metas incluem garantir o acesso a moradia e serviços básicos adequados, proporcionar transporte seguro e sustentável para todos, proteger o patrimônio cultural e natural, e promover a gestão eficiente de recursos e resíduos. Isso é crucial, pois a maioria da população mundial vive em cidades, que são grandes consumidoras de energia e fontes de poluição. Os principais objetivos do ODS 11 incluem: *Moradia e serviços básicos* – Garantir que todas as pessoas tenham acesso a habitação segura, adequada e acessível, além de serviços básicos, incluindo a urbanização de assentamentos precários, como favelas; *Transporte* – Proporcionar sistemas de transporte seguro, acessível e sustentável para todos, com ênfase no transporte público de qualidade para grupos vulneráveis, como mulheres, crianças e pessoas com deficiência; *Patrimônio* – Proteger o patrimônio cultural e natural das cidades e comunidades; *Resiliência* – Aumentar a resiliência das cidades a desastres naturais, reduzindo o número de mortes e perdas econômicas; *Espaços públicos* – Garantir acesso universal a áreas verdes e espaços públicos seguros, inclusivos e acessíveis para todos; *Gestão de resíduos* – Gerenciar de forma sustentável os resíduos sólidos urbanos e reduzir o impacto ambiental. A importância deste ODS justifica-se pela urbanização acelerada (espera-se que mais de dois terços da população mundial viva em cidades até 2050), pelo impacto ambiental significativo (as cidades, que ocupam apenas 3% da terra, são responsáveis por 60-80% do consumo de energia e 75% das emissões de carbono), e pela necessidade de combater a desigualdade social, uma vez que a concentração populacional nas cidades pode acentuar desigualdades sociais, como a pobreza e a falta de acesso a serviços básicos (IPEA, [200?]).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ratificada pelo Brasil em 1994, estabelece princípios fundamentais que devem orientar as políticas climáticas nacionais. O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, é particularmente relevante para distribuição de responsabilidades entre diferentes níveis de governo.³¹

5 COP 30 E OS COMPROMISSOS BRASILEIROS

A 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP 30), realizada em Belém em novembro de 2025, representa marco fundamental para a diplomacia climática brasileira. O Brasil assumiu compromissos ambiciosos em sua NDC atualizada, incluindo a redução de 48% das emissões de gases de efeito estufa até 2025 e 53% até 2030, em relação aos níveis de 2005.³²

31 A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) é um tratado internacional de 1992 que tem como objetivo estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera para evitar uma interferência humana perigosa no sistema climático. A convenção foi recomendada pelo IPCC e estabeleceu a Conferência das Partes (COP), onde os países signatários se reúnem anualmente para tomar decisões sobre como atingir o objetivo. O objetivo principal é estabilizar as concentrações de gases de efeito estufa em um nível que impeça a interferência humana perigosa no clima. A convenção foi estabelecida em 1992 e entrou em vigor em 1994. O mecanismo de decisão ocorre através da Conferência das Partes (COP), que é o órgão máximo da convenção, onde as decisões são tomadas de forma consensual por todos os países signatários e que se reúne anualmente. Entre as ações, a COP analisa os relatórios de comunicação nacional dos países e avalia o progresso na implementação da convenção, além de promover a troca de informações e o desenvolvimento de metodologias para inventários de emissões. A convenção é apoiada por um secretariado com sede em Bonn, Alemanha, e pelo trabalho de órgãos subsidiários, como o Órgão Subsidiário de Implementação (SBI) e o Órgão Subsidiário de Aconselhamento Científico e Tecnológico (SBSTA) (Brasil, [200?]b).

32 A COP 30 é a 30ª Conferência das Partes da UNFCCC, que ocorreu em Belém, Brasil, de 10 a 21 de novembro de 2025. Este é um evento global anual onde líderes mundiais, cientistas e representantes da sociedade civil se reúnem para discutir e negociar ações para combater as mudanças climáticas. A COP 30 foi notável por acontecer na Amazônia e ter Belém como cidade-sede. A COP 30 é a 30ª Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), realizada de 10 a 21 de novembro de 2025, em Belém, Pará, Brasil, com a participação de representantes de quase todos os países do mundo, incluindo chefes de Estado, ministros, cientistas, organizações não governamentais e sociedade civil. Os objetivos

Ressalta-se que a escolha de Belém como sede da COP 30 destaca a importância da Amazônia nas discussões climáticas globais, mas também evidencia a responsabilidade de todos os estados brasileiros, incluindo Minas Gerais, na implementação de políticas climáticas efetivas. O estado mineiro possui conexões diretas com a Amazônia através de sua porção norte, que integra a bacia do Rio São Francisco.

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), instituído pelo Decreto nº 6.263/2007 e atualizado periodicamente, estabelece diretrizes para ações de mitigação e adaptação que requerem monitoramento e avaliação sistemáticos. O plano prevê ações específicas para diferentes setores da economia que são relevantes para Minas Gerais. Evidencia-se que o setor agropecuário, que possui peso significativo na economia mineira, é objeto de atenção especial no PNMC através do Plano ABC (Agricultura de Baixa Emissão de Carbono) (Brasil, [200?]). Esse plano estabelece metas específicas de redução de emissões e aumento de sequestro de carbono que podem ser objeto de auditoria pelo TCEMG.

Ainda destaca-se que o setor energético, outro pilar da economia mineira, também é contemplado no PNMC através de metas de expansão de energias renováveis e melhoria da eficiência energética (Caixa Econômica Federal, [200?]). Minas Gerais possui potencial significativo para energia solar e eólica que pode contribuir para as metas nacionais. Considerando isso, destaca-se que a COP 30 oferece oportunidade única para o TCEMG demonstrar liderança na governança climática subnacional, através de relatórios especializados sobre o

principais incluem: avaliar o progresso das metas climáticas globais; definir novos objetivos e estratégias para reduzir emissões de gases de efeito estufa; discutir e negociar medidas para mitigar os impactos das mudanças climáticas e promover a adaptação; e discutir o financiamento climático e a transição justa para países em desenvolvimento. A importância da COP 30 reside no fato de ter sido a primeira vez que a região amazônica sediou um evento de tamanha magnitude, destacando a importância da conservação da floresta tropical; na busca por reforçar a participação da sociedade civil, incluindo povos indígenas e tradicionais, na discussão sobre o futuro do planeta; e por representar uma oportunidade para o Brasil reafirmar seu papel de liderança em negociações sobre mudanças climáticas e sustentabilidade global (Brasil, [200?]).

estado das políticas climáticas em Minas Gerais e sua contribuição para as metas nacionais.

6 O CONTEXTO MINEIRO: DESAFIOS E OPORTUNIDADES CLIMÁTICAS

6.1 PERFIL SOCIOECONÔMICO E AMBIENTAL DE MINAS GERAIS

Minas Gerais é o segundo estado mais populoso do Brasil, com aproximadamente 21 milhões de habitantes distribuídos em 853 municípios. Essa configuração territorial complexa cria desafios específicos para implementação de políticas climáticas, especialmente considerando as diferentes capacidades institucionais dos municípios mineiros. O estado possui economia diversificada, com forte presença dos setores de mineração, siderurgia, agropecuária e serviços. O setor de mineração, embora estratégico para a economia estadual, é responsável por emissões significativas de gases de efeito estufa e requer atenção especial nas políticas climáticas.

A agropecuária mineira, que inclui tanto a agricultura familiar quanto o agronegócio, representa setor importante para as políticas climáticas. O estado possui rebanho bovino significativo e extensas áreas de cultivo que podem tanto contribuir para as emissões quanto para o sequestro de carbono, dependendo das práticas adotadas. O território mineiro abriga porções de importantes biomas brasileiros, incluindo Cerrado, Mata Atlântica e Caatinga. O Cerrado, em particular, é considerado *hotspot* de biodiversidade global e possui papel fundamental no ciclo hidrológico regional, sendo essencial para a regulação climática.³³

33 O território mineiro abriga porções de importantes biomas brasileiros, incluindo Cerrado, Mata Atlântica e Caatinga. O Cerrado, em particular, é considerado *hotspot* de biodiversidade global e possui papel fundamental no ciclo hidrológico regional, sendo essencial para a regulação climática. Minas Gerais possui aproximadamente 586.522 km² distribuídos entre os três biomas, com predomínio do Cerrado na região

A região metropolitana de Belo Horizonte concentra aproximadamente 25% da população estadual e representa desafios específicos relacionados à qualidade do ar, mobilidade urbana e gestão de resíduos. Essas questões urbanas são diretamente relevantes para as políticas climáticas e podem ser objeto de auditoria pelo TCEMG. Além disso, frisa-se que o estado possui matriz energética com participação significativa de fontes renováveis, especialmente hidrelétrica, mas também enfrenta desafios relacionados à dependência de combustíveis fósseis no setor de transportes e na indústria. A transição energética representa oportunidade importante para redução de emissões.

6.2 MARCO LEGAL ESTADUAL

A Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada em 1989, estabelece princípios e diretrizes específicas para proteção ambiental que fundamentam as políticas climáticas estaduais. O seu art. 214 estabelece competências específicas para o TCEMG que incluem a fiscalização da aplicação de recursos destinados a políticas ambientais.³⁴

A Lei Estadual nº 14.309/2002, que dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no estado, estabelece instrumentos específicos que são relevantes para políticas climáticas,

central e norte do estado, Mata Atlântica nas regiões sul, sudeste e leste, e pequenas porções de Caatinga no norte (IBGE, 2004).

34 O art. 214 da Constituição do Estado de Minas Gerais trata da proteção ao meio ambiente, garantindo o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e impondo ao Estado e à coletividade o dever de defendê-lo e conservá-lo. A Lei também prevê a obrigatoriedade de um estudo prévio de impacto ambiental para o desenvolvimento de atividades potencialmente degradadoras, e o acesso a informações básicas sobre o meio ambiente. O artigo assegura que todos têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, que é um bem de uso comum essencial à qualidade de vida, sendo a defesa desse bem um dever do Estado e da coletividade para com as gerações presentes e futuras. O § 2º do art. 214 exige a realização de um estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente degradadoras. A Lei garante ainda o acesso a informações básicas sobre o meio ambiente, conforme previsto no inciso II do § 1º do art. 214 (Minas Gerais, 1989).

incluindo mecanismos de compensação ambiental e incentivos para conservação.

O Decreto Estadual nº 45.229/2009, que regulamenta a cobrança pelo uso de recursos hídricos, estabelece instrumentos econômicos que podem contribuir para adaptação climática através da gestão sustentável dos recursos hídricos. A implementação deste decreto pode ser objeto de auditoria pelo TCEMG.³⁵

A Lei Estadual nº 21.972/2016, que institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica, estabelece diretrizes que são diretamente relevantes para mitigação climática no setor agropecuário. Essa política prevê incentivos para práticas sustentáveis que podem contribuir para redução de emissões.³⁶

O estado também possui legislação específica sobre mudanças climáticas em desenvolvimento, incluindo propostas para criação de política estadual de mudanças climáticas que estabeleceria metas e instrumentos específicos para o território mineiro.

6.3 VULNERABILIDADES CLIMÁTICAS ESPECÍFICAS

Minas Gerais enfrenta vulnerabilidades climáticas específicas que requerem políticas de adaptação adequadas. O estado já experimenta alterações nos padrões de precipitação, com tendência de intensificação de eventos extremos como secas prolongadas e chuvas torrenciais. A região do semiárido mineiro,

35 O Decreto nº 45.229, de 03 de dezembro de 2009, regulamenta medidas do Poder Público do Estado de Minas Gerais referentes ao combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa. O decreto estabelece dispositivos para proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no âmbito estadual, definindo diretrizes e instrumentos para a implementação de políticas públicas voltadas à mitigação dos efeitos das mudanças climáticas e ao controle das emissões de gases de efeito estufa no território mineiro.

36 A Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016, dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. Esta lei estabelece a estrutura organizacional e as competências do sistema estadual responsável pela gestão ambiental e de recursos hídricos em Minas Gerais, definindo os órgãos e entidades que compõem o Sisema, suas atribuições e os instrumentos de política ambiental e de recursos hídricos no âmbito estadual.

que abrange aproximadamente 180 municípios no norte do estado, é particularmente vulnerável aos impactos das mudanças climáticas. Essa região já enfrenta desafios relacionados à escassez hídrica que podem ser agravados pelo aquecimento global.

O setor agropecuário mineiro é vulnerável a alterações nos padrões climáticos, incluindo mudanças na distribuição temporal das chuvas e aumento da frequência de eventos extremos. Essas vulnerabilidades podem afetar a segurança alimentar e a economia rural do estado. Os recursos hídricos de Minas Gerais, que incluem importantes bacias hidrográficas como a do Rio São Francisco, enfrentam pressões crescentes relacionadas às mudanças climáticas. A gestão sustentável destes recursos é fundamental para adaptação climática.

As áreas urbanas do estado, especialmente a região metropolitana de Belo Horizonte, enfrentam desafios relacionados ao efeito ilha de calor, gestão de águas pluviais e qualidade do ar que podem ser agravados pelas mudanças climáticas. A biodiversidade mineira, especialmente no Cerrado e na Mata Atlântica, é vulnerável aos impactos das mudanças climáticas. A conservação dessa biodiversidade é fundamental tanto para adaptação quanto para mitigação climática.

7 COMPETÊNCIAS DO TCEMG PARA ATUAÇÃO CLIMÁTICA

7.1 BASE CONSTITUCIONAL E LEGAL

O art. 31 da Constituição Federal estabelece que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei. O parágrafo 1º especifica que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados.³⁷

³⁷ O parágrafo 1º do art. 31 da Constituição Federal de 1988 estabelece que a fiscalização do Poder Legislativo municipal sobre as contas do prefeito é auxiliada pelos Tribunais

Essa competência constitucional é fundamental para atuação do TCEMG em questões climáticas, uma vez que muitas políticas de mitigação e adaptação são implementadas no nível municipal. A fiscalização de 853 municípios mineiros oferece oportunidade única para monitoramento abrangente das políticas climáticas locais.

O art. 75 da Constituição Federal estabelece que as normas sobre fiscalização contábil, financeira e orçamentária aplicáveis ao Tribunal de Contas da União aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados. Essa disposição garante que o TCEMG possua competências similares às do TCU para auditoria de políticas públicas.³⁸

A Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu art. 76, estabelece competências específicas para o TCEMG que incluem a apreciação das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado (inciso II), o julgamento das contas dos administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos (inciso III), e a realização de inspeções e auditorias (inciso IV).³⁹

de Contas dos Estados ou do Município (onde houver). Essa fiscalização externa, uma das duas formas de controle sobre a gestão municipal (a outra é o controle interno do Poder Executivo), utiliza o auxílio desses órgãos de controle para analisar as contas públicas. O controle externo é exercido pela Câmara Municipal, auxiliada pelos Tribunais de Contas, sendo que os Tribunais de Contas dos Estados ou dos Municípios prestam auxílio para o controle externo. Paralelamente, o Poder Executivo municipal também realiza um controle interno de suas ações, conforme estabelecido no *caput* do artigo (Brasil, 1988).

38 O art. 75 da Constituição Federal de 1988 estabelece que as normas sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da União se aplicam, no que couber, à organização e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal. O parágrafo único determina que as constituições estaduais devem dispor sobre seus próprios Tribunais de Contas, que serão compostos por sete conselheiros. Este artigo estabelece o princípio da simetria, que exige que os estados e o Distrito Federal adotem modelos normativos semelhantes aos da União, adaptados à sua realidade. O artigo também se refere aos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios, aplicando-lhes, no que couber, as mesmas normas. As constituições estaduais devem prever a composição de seus Tribunais de Contas, que devem ter sete conselheiros (Brasil, 1988).

39 O art. 76 da Constituição do Estado de Minas Gerais estabelece que o controle externo dos atos do Poder Executivo é exercido pela Assembleia Legislativa com o auxílio do Tribunal de Contas. Este tribunal é responsável por, entre outras coisas, apreciar anualmente as contas do Governador e julgar as contas de sua administração direta e indireta. A Assembleia Legislativa realiza o controle externo das contas do

O art. 77 da Constituição Estadual especifica que o TCEMG deve fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado aos Municípios ou por estes recebidos da União. Essa competência é particularmente relevante para políticas climáticas, que frequentemente envolvem transferências intergovernamentais.⁴⁰

A Lei Complementar Estadual nº 102/2008, que dispõe sobre a organização do TCEMG, estabelece procedimentos específicos para diferentes tipos de fiscalização que podem ser aplicados a políticas climáticas, incluindo auditorias operacionais e de conformidade.⁴¹

7.2 INSTRUMENTOS DE FISCALIZAÇÃO DISPONÍVEIS

O TCEMG possui diversos instrumentos de fiscalização que podem ser aplicados a políticas climáticas. As auditorias operacionais permitem avaliar a eficiência, eficácia e efetividade de programas

Governo do Estado com o apoio do Tribunal de Contas do Estado (TCEMG). O Tribunal de Contas tem a competência de emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Governador em um prazo de 60 dias, além de julgar as contas dos responsáveis por dinheiros públicos e outros atos que o TCEMG considere irregulares (Minas Gerais, 1989).

40 O art. 77 da Constituição Estadual de Minas Gerais estabelece que o Tribunal de Contas é composto por sete Conselheiros, tem sede na capital do estado e jurisdição em todo o território mineiro. Ele possui quadro próprio de pessoal e tem a função de fiscalizar os gastos públicos do estado. O órgão conta com sete Conselheiros, fica na capital do estado, Belo Horizonte, e sua jurisdição se estende por todo o território de Minas Gerais (Minas Gerais, 1989).

41 A Lei Complementar Estadual nº 102/2008 de Minas Gerais é a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG). Ela dispõe sobre a organização do tribunal e estabelece normas para sua atuação, incluindo a jurisdição, a emissão de parecer prévio sobre contas públicas e a aplicação de sanções. A lei estrutura e define o funcionamento do tribunal, estabelece a competência e a área de atuação do TCEMG, e define os procedimentos para a emissão do parecer prévio sobre as contas do governador e dos prefeitos. Os tipos de julgamento incluem: aprovação das contas (quando as contas estão em conformidade com a legislação e os demonstrativos contábeis estão corretos), aprovação com ressalva (quando há alguma impropriedade formal, mas que não causa dano ao erário), e rejeição das contas (quando são identificados atos de gestão que contrariam as leis e normas constitucionais). A lei detalha as medidas a serem adotadas em caso de irregularidades, como a determinação de recolhimento de valores (em caso de débito) ou a notificação do responsável para apresentar defesa (Minas Gerais, 2008).

governamentais, sendo particularmente adequadas para avaliação de políticas de mitigação e adaptação climática.⁴²

As inspeções permitem verificação *in loco* de projetos e programas, sendo úteis para avaliação de implementação de políticas climáticas como programas de reflorestamento, projetos de energia renovável e iniciativas de adaptação urbana.

Os levantamentos permitem obtenção de informações sobre estrutura, funcionamento e resultados de órgãos e entidades, sendo adequados para mapeamento inicial de capacidades institucionais para implementação de políticas climáticas.

As auditorias de conformidade verificam se as ações governamentais estão em conformidade com a legislação aplicável, sendo relevantes para verificação do cumprimento de obrigações estabelecidas na legislação climática nacional e estadual.⁴³

42 As auditorias operacionais do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) são fiscalizações que avaliam o desempenho de programas, projetos e atividades do setor público para verificar se a gestão pública é eficiente e eficaz. O objetivo é contribuir para o aperfeiçoamento da gestão, otimizando a capacidade de gestão e os resultados das políticas públicas, identificando problemas e propondo ações corretivas. São análises sistemáticas e independentes de processos, programas, projetos e atividades do setor público para avaliar sua eficiência, eficácia e efetividade, visando contribuir para o aprimoramento da gestão pública, otimizar a utilização de recursos e melhorar a prestação de serviços à população. Podem ser aplicadas a diversas áreas, como saúde (em hospitais e pronto-atendimentos), segurança (contratos de alimentação para presídios) e unidades de atendimento a pessoas em situação de rua. Geralmente, seguem as etapas de planejamento (definição de objetivos, escopo e metodologia da auditoria), execução (coleta de dados, análise e avaliação dos resultados) e monitoramento (acompanhamento das ações de correção propostas). O portal do TCEMG disponibiliza informações sobre as auditorias operacionais realizadas e seus relatórios, incluindo detalhes sobre os resultados, problemas encontrados e recomendações para os gestores (TCEMG, [200?]).

43 As auditorias de conformidade do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) avaliam se atividades, transações, informações e o uso de recursos públicos estão em conformidade com as leis, regulamentos, normas e princípios aplicáveis. O objetivo é garantir o cumprimento das regras e a gestão adequada dos recursos públicos, podendo ser realizada juntamente com outros tipos de auditoria, como a operacional. A auditoria de conformidade verifica se um objeto (como um contrato, um processo ou o cumprimento de uma lei) segue as regras definidas como critérios, sendo que os critérios podem ser leis, decretos, regulamentos, políticas internas, e até princípios da boa gestão pública. É responsabilidade da entidade fiscalizada ter um sistema de controle interno adequado, no entanto, o auditor do TCEMG tem o dever de propor melhorias se encontrar controles inadequados ou ausentes. O auditor coleta

Os acompanhamentos permitem monitoramento contínuo de políticas e programas específicos, sendo adequados para monitoramento de longo prazo de políticas climáticas que possuem horizontes temporais extensos.

As representações e denúncias oferecem mecanismos para participação social na fiscalização, permitindo que organizações da sociedade civil e cidadãos contribuam para identificação de problemas em políticas climáticas.⁴⁴

evidências suficientes e apropriadas para confirmar a conformidade com os critérios estabelecidos. Exemplos práticos incluem verificar se despesas foram contraídas de acordo com as regras orçamentárias e de responsabilidade fiscal, garantir que os procedimentos licitatórios foram realizados em conformidade com a legislação vigente, e analisar se os proventos e descontos da folha de pagamento estão de acordo com as normas legais e regulamentares. Enquanto a auditoria de conformidade foca no “cumprir a regra”, a auditoria operacional foca no “fazer da melhor maneira” ou na eficiência do uso dos recursos, buscando otimizar a gestão pública. As auditorias de conformidade são fundamentais para o controle externo, garantindo que os gestores públicos atuem dentro dos limites da legalidade e das normas aplicáveis.

44 As representações e denúncias no Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG) são formas de comunicar irregularidades na gestão de recursos públicos e devem ser feitas, preferencialmente, pelo sistema eletrônico e-TCE ou pelos canais da Ouvidoria. A denúncia pode ser apresentada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, versando sobre irregularidades ou ilegalidades em atos de gestão pública, enquanto a representação geralmente é um expediente formal encaminhado por agentes públicos, órgãos de controle interno ou outras entidades específicas, sobre ilegalidades constatadas no exercício de suas funções. Para que sejam aceitas, devem atender a requisitos formais: identificação (nome completo, qualificação, endereço, cópia do documento de identidade e do CPF do denunciante/representante), conteúdo (redigidas com clareza, indicando a autoria do ato irregular, as circunstâncias, elementos de convicção e provas da existência do fato denunciado), e competência (a matéria deve ser de competência do TCEMG, relacionada à fiscalização de recursos públicos estaduais ou municipais em Minas Gerais). Denúncias anônimas não são processadas como processos formais, mas a Ouvidoria pode receber comunicações que, se verificadas, podem dar origem a procedimentos internos. O principal canal é o sistema e-TCE (<https://etce.tce.mg.gov.br>), e a Ouvidoria do TCEMG (<https://ouvidoria.tce.mg.gov.br/>) também recebe solicitações, incluindo telefone fixo e WhatsApp [(31) 97337-2960]. Após o protocolo, é possível acompanhar o andamento do processo pelo portal do Tribunal.

7.3 LIMITAÇÕES E DESAFIOS INSTITUCIONAIS

O TCEMG enfrenta limitações específicas para atuação em questões climáticas que precisam ser reconhecidas e endereçadas. A complexidade técnica das questões climáticas requer conhecimentos especializados que podem não estar disponíveis nos quadros tradicionais de auditoria.

A natureza interdisciplinar das políticas climáticas, que envolvem aspectos técnicos, econômicos, sociais e ambientais, requer abordagens metodológicas específicas que podem diferir das auditorias tradicionais de conformidade e financeiras.

Os horizontes temporais longos das políticas climáticas criam desafios para avaliação de resultados e impactos, uma vez que muitos benefícios das ações de mitigação e adaptação só se materializam no longo prazo.

A incerteza científica inerente às questões climáticas requer desenvolvimento de metodologias de auditoria que considerem cenários probabilísticos e análises de risco, diferindo das abordagens tradicionais baseadas em critérios determinísticos.

A necessidade de coordenação com outros órgãos de controle e instituições técnicas especializadas pode criar desafios operacionais e metodológicos que requerem desenvolvimento de protocolos específicos de cooperação.

A limitação de recursos humanos e orçamentários pode restringir a capacidade do TCEMG para desenvolvimento de competências especializadas em auditoria climática, especialmente considerando a amplitude territorial de sua jurisdição.

8 EXPERIÊNCIAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS EM AUDITORIA CLIMÁTICA

8.1 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO: PIONEIRISMO NACIONAL

O Tribunal de Contas da União (TCU) tem desenvolvido experiências pioneiras em auditoria ambiental e climática que podem servir de referência para o TCEMG. O TCU realizou diversas auditorias operacionais em políticas ambientais, incluindo avaliações do Fundo Amazônia, políticas de combate ao desmatamento e programas de energia renovável.

A Auditoria Operacional no Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, realizada pelo TCU, demonstrou metodologias específicas para avaliação de instrumentos de financiamento climático. Essa auditoria identificou problemas de governança e efetividade que resultaram em recomendações importantes para melhoria do instrumento.⁴⁵

45 O Tribunal de Contas da União (TCU) realizou uma auditoria operacional que avaliou a governança e a gestão dos instrumentos federais para o enfrentamento da crise climática, incluindo o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima). Os principais achados e conclusões da auditoria, materializados no Acórdão 2201/2024 - Plenário (e processos relacionados como TC 032.255/2023-3), apontaram falhas significativas na coordenação e transparência das ações climáticas do governo federal. A auditoria concluiu que há uma articulação insuficiente entre os diferentes níveis de governo (federal, subnacional) e a sociedade civil na implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), com governança climática geral apresentando falhas que comprometem a efetividade das ações. Foi identificada baixa transparência nos gastos climáticos, tanto no Orçamento Geral da União (OGU) quanto na gestão dos fundos climáticos, dificultando o monitoramento e a avaliação dos recursos aplicados. Especificamente sobre o Fundo Clima, notou-se a dificuldade em estabelecer e monitorar indicadores de resultado e impacto, bem como a ausência de metas claras para as ações financiadas. A auditoria que avaliou a integração da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil com a PNMC constatou que a integração entre as políticas é incipiente, impactando a efetividade das medidas de adaptação e redução de riscos de desastres climáticos. O TCU concluiu que as falhas na governança e gestão dos instrumentos climáticos limitam a capacidade do Brasil de enfrentar eficazmente a crise climática e cumprir seus compromissos, recomendando o aperfeiçoamento da governança, aumento da transparência e definição de metas e indicadores claros (TCU, [200?]).

O TCU também realizou auditorias coordenadas com outros órgãos de controle sobre políticas ambientais, demonstrando a viabilidade de cooperação interinstitucional em questões complexas. Essas experiências oferecem modelos para cooperação entre o TCEMG e outros Tribunais de Contas.

A participação do TCU em auditorias coordenadas internacionais, incluindo auditorias sobre implementação dos ODS, demonstra possibilidades de inserção internacional dos Tribunais de Contas brasileiros em questões climáticas.

O desenvolvimento de metodologias específicas para auditoria de políticas ambientais pelo TCU, incluindo critérios de avaliação e indicadores de desempenho, oferece base técnica que pode ser adaptada pelo TCEMG para o contexto estadual e municipal.

A criação de unidade especializada em auditoria ambiental no TCU demonstra a importância da especialização institucional para desenvolvimento de competências técnicas adequadas.

8.2 O PAINEL CLIMABRASIL: AÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DO TCEMG NO ESTADO DE MINAS GERAIS E NO MUNICÍPIO DE BELO HORIZONTE

O Painel ClimaBrasil, ação de fiscalização n. 175 do Plano Anual de Fiscalização (PAF) do TCEMG, cujo objetivo foi conhecer as ações governamentais relacionadas à mudança do clima quanto à governança, políticas públicas e finanças climáticas no âmbito do estado de Minas Gerais e do município de Belo Horizonte, por meio da ferramenta de tecnologia da informação, foi uma iniciativa inovadora que reuniu todos os 33 Tribunais de Contas brasileiros em prol de uma avaliação conjunta das ações climáticas dos Governos Federal, dos estados, municípios e DF (TCEMG, 2025a; TCEMG, 2025b).

Deriva da Iniciativa Global ClimateScanner, liderada pelo Tribunal de Contas da União (TCU), enquanto presidente da Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle

(Intosai) e possui objetivos de: construir um panorama nacional das ações climáticas governamentais com base na consolidação de dados coletados pelos Tribunais de Contas nos níveis federal, estadual e municipal; induzir a criação de capacidades institucionais para enfrentamento da crise climática pelos governos; colocar o cidadão no centro das ações governamentais e políticas públicas, contribuindo para esse processo por meio das avaliações dos órgãos de controle; e fomentar a transparência da atuação governamental em clima, por meio da comunicação de informações relevantes em linguagem de fácil compreensão.

De acordo com os resultados do Painel ClimaBrasil, o panorama de Minas Gerais é positivo, com todos os eixos classificados no estágio alto de desenvolvimento, porém, com maturidade distinta entre eles. Governança alcançou 88/100, Políticas Públicas obteve 80/100 e Financiamento somou 78/100. A avaliação indica bases institucionais sólidas, mas com lacunas de monitoramento e de rastreabilidade orçamentária (TCEMG, 2025b)

Em síntese, o panorama geral do Estado de Minas Gerais é de maturidade institucional e direção estratégica claras, com forças concentradas na governança e na existência de estratégias formais de mitigação e adaptação; e desafios específicos de monitoramento e transparência orçamentária. Dos 45 itens enviados, 25 (56% foram classificados no estágio avançado); 17 no estágio intermediário (38%); e 3 no estágio inicial (7%) (TCEMG, 2025b)

O desempenho geral do Município de Belo Horizonte no Painel ClimaBrasil evidencia bases institucionais sólidas e direção estratégica clara. As notas dos eixos são: Governança: 87/100 – estágio alto; Políticas Públicas: 59/100 – estágio médio; Financiamento: 63/100 – estágio médio. Em conjunto, os resultados indicam arcabouço normativo específico para clima e estruturas capazes de conduzir a agenda, com avanços materializados e desafios sobretudo em monitoramento, transparência e rastreabilidade orçamentária, além da mensuração da mobilização de recursos privados (TCEMG, 2025a)

Para o Município de Belo Horizonte, o panorama geral é de maturidade institucional e direção estratégica claras, com forças concentradas na governança e na existência de estratégias formais de mitigação e adaptação; e desafios específicos de monitoramento e transparência orçamentária. Dos 44 itens avaliados, 20 (45%) foram classificados no estágio avançado; 13 no estágio intermediário (30%); 8 no estágio inicial (18%); e 3 no estágio sem progresso (7%) (TCEMG, 2025a)

8.3 EXPERIÊNCIAS ESTADUAIS RELEVANTES

Diversos Tribunais de Contas estaduais têm desenvolvido experiências em auditoria ambiental que podem orientar a atuação do TCEMG. O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP) realizou auditorias específicas sobre políticas de mudanças climáticas, incluindo avaliação da Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo.⁴⁶

⁴⁶ A avaliação da Política Estadual de Mudanças Climáticas de São Paulo envolve a implementação de planos de mitigação e adaptação, monitoramento e a governança participativa estabelecida pelo Conselho Estadual de Mudanças Climáticas (CEMC). A política visa atingir a neutralidade de carbono até 2050 através do Plano de Ação Climática 2050 (PAC 2050), enquanto o Plano Estadual de Adaptação e Resiliência Climática (PEARC) foca em ações para lidar com os impactos. O desempenho é acompanhado por indicadores e avaliado pelo conselho, que tem representantes do governo, municípios e sociedade civil. O PAC 2050 tem como objetivo a redução das emissões de gases de efeito estufa para alcançar a neutralidade climática até 2050, abrangendo setores estratégicos como agropecuária, uso do solo, energia, transporte e indústria. O PEARC estrutura e coordena as ações para lidar com os impactos das mudanças climáticas, incluindo eixos temáticos como infraestrutura, justiça climática, biodiversidade, saúde, segurança alimentar e hídrica, e zona costeira, tendo sido lançado em junho de 2025. O CEMC tem papel consultivo e de acompanhamento da implementação da política, sendo composto de forma tripartite (governo, municípios e sociedade civil) e avalia a política através do monitoramento e de recomendações. O Comitê Gestor da Política Estadual de Mudanças Climáticas (CGPEMC) é responsável por coordenar e implementar a política, incluindo a aprovação e acompanhamento de planos como o PAC 2050. A política se baseia em duas frentes principais: a redução de emissões (mitigação) e o enfrentamento dos impactos (adaptação), com foco em transparência e controle social através da participação da sociedade civil, abordagem integrada que considera a inter-relação de diferentes áreas, e cooperação internacional, incluindo parceria com a Agência de Cooperação Técnica Alemã (GIZ) (São Paulo, [200?]).

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ) desenvolveu metodologias para auditoria de políticas de gestão de recursos hídricos que são relevantes para adaptação climática. Essas metodologias consideram cenários de mudanças climáticas na avaliação de políticas hídricas.⁴⁷

O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCEAM) tem experiência específica em auditoria de políticas florestais e de combate ao desmatamento que são diretamente relevantes para mitigação climática. Essa experiência é particularmente relevante para a porção norte de Minas Gerais.⁴⁸

47 O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ) emitiu uma série de recomendações ao Governo do Estado do Rio de Janeiro que visam ao aperfeiçoamento da gestão pública dos recursos hídricos. O relatório de auditoria operacional extraordinária realizada na Secretaria de Estado do Ambiente e Sustentabilidade e no Instituto Estadual do Ambiente (Inea), produzido pela Secretária-geral de Controle Externo do TCERJ, sugere medidas específicas a serem adotadas pelos gestores. O acórdão proferido em sessão do plenário virtual determina comunicação ao governador, ao titular da Secretaria e ao presidente do Inea. Ao chefe do Executivo fluminense, foi recomendada a disponibilização de auxílio técnico necessário ao Inea para a convocação dos candidatos aprovados em concurso público, uma exigência imposta pela Comissão de Acompanhamento e Monitoramento Econômico-Financeiro do Regime de Recuperação Fiscal (RRF). Ao secretário do Ambiente e Sustentabilidade, recomenda-se o aprimoramento do Plano Estadual de Recursos Hídricos contendo elementos suficientes para sua plena implementação, bem como a elaboração de modelo lógico que permita a projeção de resultados e impactos de curto, médio e longo prazo da política pública. Ao presidente do Inea, são destinadas 15 recomendações, incluindo capacitação e atualização dos servidores, definição de metas objetivas de entrega de produtos, monitoramento e controle de ações, implementação do Enquadramento de Corpos Hídricos, priorização da aquisição ou desenvolvimento de ferramentas tecnológicas para integrar bancos de dados, convocação de aprovados em concurso público, e estímulo à execução de ações conjuntas com as secretarias municipais relativas principalmente à fiscalização. O acórdão enumera também iniciativas positivas desenvolvidas pelo Inea identificadas ao longo da auditoria, como o Programa Estadual de Segurança Hídrica, o Plano Estratégico do Inea e o Programa ALGA (TCERJ, 2023).

48 O Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCEAM) possui ampla e específica experiência em estado, que é uma região semiárida. As principais iniciativas incluem: auditoria operacional coordenada, onde o TCE-CE liderou e participou de auditorias operacionais em conjunto com outros Tribunais de Contas da região Nordeste (Pernambuco, Sergipe, Rio Grande do Norte e Paraíba) para avaliar as políticas públicas de combate à desertificação no semiárido; avaliação de políticas climáticas através do “Painel Clima Brasil”, uma fiscalização em âmbito nacional coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para avaliar a capacidade dos governos

estaduais e municipais (incluindo Fortaleza, a capital) em enfrentar as mudanças climáticas e suas medidas de adaptação e mitigação; apresentação de resultados em eventos importantes, como o Seminário Estadual de Elaboração do 2º Plano de Ação de Combate à Desertificação e Combate aos Efeitos da Seca (2º PAB Brasil – Ceará) e a Conferência Internacional sobre Clima e Desenvolvimento em Regiões Semiáridas (ICID 2025); e foco na gestão hídrica, com auditorias anteriores que avaliaram a gestão dos recursos hídricos do estado, a infraestrutura hídrica existente e a implementação de sistemas simplificados de abastecimento de água, visando a eficácia e a economicidade das ações públicas. Essas ações demonstram um foco do TCECE em ir além da mera legalidade dos gastos, avaliando a efetividade das políticas públicas para lidar com problemas ambientais e climáticos críticos para a região, como a seca e a desertificação (TCECE, 2024).

A cooperação entre os Tribunais de Contas estaduais, através da ATRICON, tem atuado em meio ambiente por meio de ações coordenadas, compartilhamento de informações, desenvolvimento de projetos com tecnologia (como IA para prever desmatamento) e organização de eventos para debater a fiscalização ambiental e a governança climática. Essa colaboração busca fortalecer o controle externo das políticas ambientais no país. A ATRICON apoia projetos-piloto, como o que utiliza inteligência artificial para identificar áreas com risco de desmatamento, desenvolvido pelo TCEAC com o apoio da associação. Há parcerias para o uso e intercâmbio de dados sobre desmatamento e uso do solo, como a que existe com a Transparência Internacional – Brasil e o MapBiomias. A ATRICON promove eventos, como webinários e congressos, que reúnem especialistas para discutir a fiscalização ambiental, a governança climática e a justiça socioambiental. A atuação coordenada visa contribuir para a criação de normas e padrões de atuação para os Tribunais de Contas no controle externo ambiental. A cooperação também visa transferir tecnologias e conhecimentos para os Tribunais de Contas de todo o país, como observado em acordos específicos.

O *National Audit Office* (NAO) é o órgão supremo de auditoria do Reino Unido, estabelecido como entidade independente do Parlamento através do *National Audit Act* de 1983. Sob a liderança do *Comptroller and Auditor General*, o NAO tem como principais responsabilidades a auditoria das contas públicas do governo central, a avaliação de *value for money* (valor pelo dinheiro) nos gastos públicos, a elaboração de relatórios ao Parlamento sobre a eficiência e eficácia dos serviços públicos, e o apoio técnico ao *Public Accounts Committee* da Câmara dos Comuns. Com jurisdição sobre Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, o NAO desempenha papel fundamental na transparência e *accountability* da administração pública britânica, fornecendo análises independentes que auxiliam o controle parlamentar sobre o uso dos recursos públicos e contribuem para o aprimoramento da gestão governamental (NAO, 2024).

O TCEAM é considerado pioneiro entre os Tribunais de Contas do Brasil na abordagem de questões ambientais, dada a sua localização estratégica na Amazônia, contando com uma diretoria específica, a Diretoria de Controle Externo Ambiental (Dicamb), dedicada a essas fiscalizações. O Tribunal tem realizado auditorias operacionais para avaliar a eficácia das ações do Governo do Amazonas no controle e proteção do patrimônio florestal, visando identificar deficiências e propor soluções. Em maio de 2024, iniciou uma auditoria focada especificamente no combate ao desmatamento e à exploração ilegal. Em mais de uma década de atuação na área, o TCEAM acumulou mais de 200 decisões relacionadas a temas como controle do desmatamento, licenciamento ambiental e gestão de resíduos sólidos. O órgão também promove

O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCECE) desenvolveu experiências em auditoria de políticas de adaptação à seca que podem orientar a atuação do TCEMG na região do semiárido mineiro.⁴⁹

A cooperação entre diferentes Tribunais de Contas estaduais através da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) oferece oportunidades para compartilhamento de experiências e desenvolvimento conjunto de metodologias.⁵⁰

campanhas permanentes de combate às queimadas e realiza eventos e parcerias com especialistas e outros órgãos ambientais para aprimorar a fiscalização e a troca de conhecimentos técnicos. O TCEAM produz relatórios detalhados, como o “Relatório de Monitoramento da Auditoria Operacional de Unidades de Conservação do Estado do Amazonas”, que demonstram o aprofundamento técnico em questões de conservação e manejo florestal (TCEAM, 2024).

49 O Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCECE) desenvolveu e tem apresentado experiências significativas em auditoria de políticas de combate à desertificação e mitigação dos efeitos da seca no estado, que é uma região semiárida. As principais iniciativas incluem: auditoria operacional coordenada, onde o TCE-CE liderou e participou de auditorias operacionais em conjunto com outros Tribunais de Contas da região Nordeste (Pernambuco, Sergipe, Rio Grande do Norte e Paraíba) para avaliar as políticas públicas de combate à desertificação no semiárido; avaliação de políticas climáticas através do “Painel Clima Brasil”, uma fiscalização em âmbito nacional coordenada pelo Tribunal de Contas da União (TCU) para avaliar a capacidade dos governos estaduais e municipais (incluindo Fortaleza, a capital) em enfrentar as mudanças climáticas e suas medidas de adaptação e mitigação; apresentação de resultados em eventos importantes, como o Seminário Estadual de Elaboração do 2º Plano de Ação de Combate à Desertificação e Combate aos Efeitos da Seca (2º PAB Brasil – Ceará) e a Conferência Internacional sobre Clima e Desenvolvimento em Regiões Semiáridas (ICID 2025); e foco na gestão hídrica, com auditorias anteriores que avaliaram a gestão dos recursos hídricos do estado, a infraestrutura hídrica existente e a implementação de sistemas simplificados de abastecimento de água, visando a eficácia e a economicidade das ações públicas. Essas ações demonstram um foco do TCECE em ir além da mera legalidade dos gastos, avaliando a efetividade das políticas públicas para lidar com problemas ambientais e climáticos críticos para a região, como a seca e a desertificação (TCECE, 2024).

50 A cooperação entre os Tribunais de Contas estaduais, através da ATRICON, tem atuado em meio ambiente por meio de ações coordenadas, compartilhamento de informações, desenvolvimento de projetos com tecnologia (como IA para prever desmatamento) e organização de eventos para debater a fiscalização ambiental e a governança climática. Essa colaboração busca fortalecer o controle externo das políticas ambientais no país. A ATRICON apoia projetos-piloto, como o que utiliza inteligência artificial para identificar áreas com risco de desmatamento, desenvolvido pelo TCEAC com o apoio da associação. Há parcerias para o uso e intercâmbio de dados sobre desmatamento e uso do solo, como a que existe com a Transparência Internacional – Brasil e o MapBiomias. A ATRICON promove eventos, como webinários e congressos, que reúnem especialistas para discutir a fiscalização ambiental, a

8.4 EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS RELEVANTES

O *National Audit Office* (NAO) do Reino Unido é reconhecido internacionalmente por suas auditorias climáticas inovadoras. O relatório “Achieving Net Zero” avaliou a estratégia governamental para neutralidade de carbono, identificando lacunas e recomendando melhorias na governança climática.⁵¹

O NAO desenvolveu metodologias específicas para auditoria de políticas climáticas que incluem avaliação de riscos, análise de custo-efetividade de medidas de mitigação e monitoramento de progresso em relação às metas estabelecidas. Essas metodologias consideram as incertezas inerentes às questões climáticas.

A *Cour des Comptes* francesa tem produzido relatórios regulares sobre políticas climáticas, incluindo avaliações da implementação do Acordo de Paris e da efetividade das medidas de transição energética. O relatório “*La lutte contre le réchauffement climatique*” oferece análise abrangente das políticas francesas de mitigação.⁵²

O *Government Accountability Office* (GAO) dos Estados Unidos foi pioneiro no desenvolvimento de metodologias de auditoria de

governança climática e a justiça socioambiental. A atuação coordenada visa contribuir para a criação de normas e padrões de atuação para os Tribunais de Contas no controle externo ambiental. A cooperação também visa transferir tecnologias e conhecimentos para os Tribunais de Contas de todo o país, como observado em acordos específicos.

51 O *National Audit Office* (NAO) é o órgão supremo de auditoria do Reino Unido, estabelecido como entidade independente do Parlamento através do *National Audit Act* de 1983. Sob a liderança do *Comptroller and Auditor General*, o NAO tem como principais responsabilidades a auditoria das contas públicas do governo central, a avaliação de *value for money* (valor pelo dinheiro) nos gastos públicos, a elaboração de relatórios ao Parlamento sobre a eficiência e eficácia dos serviços públicos, e o apoio técnico ao *Public Accounts Committee* da Câmara dos Comuns. Com jurisdição sobre Inglaterra, Escócia, País de Gales e Irlanda do Norte, o NAO desempenha papel fundamental na transparência e *accountability* da administração pública britânica, fornecendo análises independentes que auxiliam o controle parlamentar sobre o uso dos recursos públicos e contribuem para o aprimoramento da gestão governamental (NAO, 2024).

52 A participação ativa da França nos esforços globais para atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pela ONU, abordando áreas cruciais como água potável, energia limpa, cidades sustentáveis e ações contra as mudanças climáticas, reflete também na oferta de formações acadêmicas disponíveis.

políticas climáticas, estabelecendo padrões que são hoje utilizados internacionalmente. O GAO realiza avaliações regulares de programas federais de energia e clima.⁵³

O *Australian National Audit Office* (ANAO) tem realizado auditorias sobre políticas climáticas que consideram as especificidades do contexto australiano, incluindo vulnerabilidades climáticas específicas e estrutura federativa complexa.⁵⁴

A *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI)⁵⁵ desenvolveu diretrizes específicas para auditoria

53 O Government Accountability Office (GAO) é o órgão supremo de auditoria dos Estados Unidos, conhecido como “braço investigativo do Congresso” e estabelecido em 1921 através do Budget and Accounting Act. Originalmente denominado General Accounting Office até 2004, o GAO opera como agência independente e não-partidária que presta contas diretamente ao Congresso americano. Sob a liderança do Comptroller General dos Estados Unidos, que serve por um mandato de 15 anos, o GAO tem como principais responsabilidades a auditoria e investigação de programas e operações governamentais federais, a avaliação da eficiência e eficácia do uso de recursos públicos, a análise de políticas públicas e seus impactos, o fornecimento de assessoria técnica e legal ao Congresso, e a emissão de pareceres sobre questões legais relacionadas ao uso de fundos federais. Com sede em Washington, D.C., e escritórios regionais em todo o país, o GAO desempenha papel crucial na transparência, accountability e oversight da administração pública federal americana, produzindo relatórios e recomendações que influenciam decisões legislativas e aprimoram a gestão governamental em todas as esferas do governo federal (GAO, 2024).

54 O Australian National Audit Office (ANAO) é o órgão supremo de auditoria da Austrália, estabelecido como entidade independente através do Auditor-General Act de 1997, que consolidou e modernizou a legislação de auditoria federal australiana. Sob a liderança do Auditor-General for Australia, que serve por um mandato de 10 anos, o ANAO opera como agência independente do Parlamento australiano com sede em Canberra e escritórios em todas as capitais estaduais. As principais responsabilidades do ANAO incluem a condução de auditorias financeiras obrigatórias de todas as entidades do governo federal australiano, a realização de auditorias de performance que avaliam a eficiência, eficácia e economia das operações governamentais, o fornecimento de serviços de auditoria para entidades governamentais, a prestação de assessoria e orientação sobre questões de governança e controle interno, e a elaboração de relatórios diretamente ao Parlamento sobre os resultados de suas auditorias. O ANAO desempenha papel fundamental na promoção da accountability, transparência e melhoria contínua da administração pública federal australiana, contribuindo para o fortalecimento da confiança pública nas instituições governamentais através de seus relatórios independentes e recomendações para aprimoramento da gestão pública (ANAO, 2024).

55 A International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) é a organização internacional que congrega as Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) de todo o mundo, fundada em 1953 em Havana, Cuba, durante o Primeiro Congresso Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores. Com sede em

ambiental através de seu *Working Group on Environmental Auditing* (WGEA), oferecendo *framework* internacional para desenvolvimento de capacidades nacionais.⁵⁶

Viena, Áustria, e atualmente presidida pelo Tribunal de Contas da Áustria, a INTOSAI reúne 194 membros plenos e 5 membros associados, representando praticamente todas as EFS do mundo. A organização tem como principais objetivos promover o intercâmbio de ideias e experiências entre as EFS, facilitar o desenvolvimento de padrões e melhores práticas em auditoria governamental, fortalecer a independência e capacidade técnica das EFS, fomentar a cooperação internacional em auditoria pública, e desenvolver diretrizes e normas profissionais através dos International Standards of Supreme Audit Institutions (ISSAIs). A INTOSAI opera através de comitês especializados, grupos de trabalho regionais e programas de desenvolvimento de capacidades, organizando congressos trienais (INCOSAI) que constituem o principal fórum mundial para discussão de temas relacionados à auditoria governamental. A organização desempenha papel fundamental na promoção da boa governança, transparência e accountability no setor público global, contribuindo para o fortalecimento dos sistemas de controle externo e para a melhoria da gestão pública em escala internacional.

56 O Working Group on Environmental Auditing (WGEA) é um grupo de trabalho especializado da International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), estabelecido em 1992 durante o XIV Congresso da INTOSAI em Washington, D.C., com o objetivo de promover e desenvolver a auditoria ambiental no âmbito das Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS) mundiais. Atualmente presidido pelo Tribunal de Contas da Estônia, o WGEA reúne mais de 60 EFS de todos os continentes e tem como principais responsabilidades o desenvolvimento de diretrizes e metodologias para auditoria ambiental, a promoção do intercâmbio de experiências e melhores práticas entre as EFS, a capacitação técnica de auditores em temas ambientais, a coordenação de auditorias cooperativas e simultâneas sobre questões ambientais globais, e a elaboração de orientações sobre auditoria de sustentabilidade e mudanças climáticas. O WGEA organiza reuniões anuais, seminários técnicos e programas de treinamento, além de produzir publicações especializadas como guidance papers, surveys e relatórios de pesquisa que orientam as EFS na condução de auditorias ambientais eficazes. O grupo desempenha papel crucial na promoção da accountability ambiental governamental, contribuindo para o fortalecimento da fiscalização de políticas públicas ambientais, programas de sustentabilidade e compromissos climáticos assumidos pelos países, alinhando-se aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU e aos acordos internacionais sobre meio ambiente (IRB, 2024).

9 OPORTUNIDADES ESPECÍFICAS PARA O TCEMG

9.1 AUDITORIA DE POLÍTICAS DE MITIGAÇÃO CLIMÁTICA

O TCEMG possui oportunidades específicas para auditoria de políticas de mitigação climática em Minas Gerais. O setor energético estadual, que inclui significativa participação de fontes renováveis, pode ser objeto de auditorias focadas na efetividade de políticas de transição energética.

A avaliação de programas estaduais e municipais de eficiência energética representa oportunidade concreta para contribuição do TCEMG. Muitos municípios mineiros implementaram programas de substituição de iluminação pública por LED e outras medidas de eficiência que requerem avaliação de resultados.⁵⁷

O setor de transportes, responsável por parcela significativa das emissões estaduais, oferece oportunidades para auditoria de políticas de mobilidade sustentável. O TCEMG pode avaliar a efetividade de investimentos em transporte público, ciclovias e programas de eletrificação de frotas.

57 A avaliação centrada nos resultados representa uma mudança paradigmática na atuação dos tribunais de contas brasileiros, constituindo uma nova cultura de controle externo que transcende a tradicional verificação de conformidade legal para focar na efetividade das políticas públicas e no impacto real das ações governamentais na sociedade. Esta abordagem, consolidada através das diretrizes do Instituto Rui Barbosa (IRB) e das orientações do Tribunal de Contas da União (TCU), enfatiza a importância de avaliar não apenas se os recursos públicos foram aplicados conforme a legislação, mas principalmente se os objetivos e metas estabelecidos foram alcançados e se os benefícios esperados efetivamente chegaram aos cidadãos. A implementação desta nova cultura demanda o desenvolvimento de metodologias específicas de auditoria operacional, a capacitação de servidores em técnicas de avaliação de programas e políticas públicas, a utilização de indicadores de desempenho e impacto, e a adoção de uma postura mais propositiva e orientadora por parte dos órgãos de controle. Esta transformação alinha-se às melhores práticas internacionais de auditoria governamental e às diretrizes da INTOSAI, promovendo maior transparência, accountability e eficiência na gestão pública, além de contribuir para o aprimoramento contínuo das políticas públicas e para o fortalecimento da democracia através do controle social efetivo.

A gestão de resíduos sólidos, regulamentada pela Política Nacional de Resíduos Sólidos, representa área importante para auditoria climática. O TCEMG pode avaliar a implementação de políticas municipais de gestão de resíduos e sua contribuição para redução de emissões.⁵⁸

O setor agropecuário mineiro oferece oportunidades específicas para auditoria de políticas de mitigação, incluindo programas de agricultura de baixa emissão de carbono, sistemas agroflorestais e práticas de manejo sustentável do solo.

A implementação de políticas de conservação e restauração florestal pode ser objeto de auditoria específica, considerando o potencial de sequestro de carbono das florestas mineiras e os recursos públicos destinados a estas ações.

9.2 AUDITORIA DE POLÍTICAS DE ADAPTAÇÃO CLIMÁTIC

As políticas de adaptação climática apresentam oportunidades específicas para atuação do TCEMG. A gestão de recursos hídricos, considerando cenários de mudanças climáticas, representa área

58 A Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305 de 2 de agosto de 2010 e regulamentada pelo Decreto nº 7.404 de 23 de dezembro de 2010, representa um marco regulatório fundamental na gestão de resíduos sólidos no Brasil, estabelecendo princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes para a gestão integrada e o gerenciamento ambientalmente adequado dos resíduos sólidos em território nacional. A PNRS introduz conceitos inovadores como a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, a logística reversa obrigatória para determinados setores, a hierarquia na gestão de resíduos (não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final ambientalmente adequada), e a integração dos catadores de materiais recicláveis nas ações de responsabilidade compartilhada. A política estabelece instrumentos econômicos e de planejamento, como os planos de resíduos sólidos em âmbito nacional, estadual, microrregional, intermunicipal e municipal, além de determinar a eliminação dos lixões até 2014 (prazo posteriormente prorrogado) e a implementação de aterros sanitários. A PNRS também institui o princípio do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, promove a educação ambiental, incentiva a adoção de consórcios públicos para gestão regionalizada, e estabelece metas para redução, reutilização e reciclagem de resíduos sólidos, constituindo-se em instrumento essencial para a sustentabilidade ambiental e o desenvolvimento sustentável no país (Brasil, 2010).

prioritária para auditoria, especialmente na região do semiárido mineiro.

A avaliação de investimentos em infraestrutura resiliente ao clima pode contribuir para melhoria da efetividade dos recursos públicos. O TCEMG pode auditar projetos de drenagem urbana, sistemas de abastecimento de água e infraestrutura de transporte considerando riscos climáticos.

Os programas de agricultura adaptada ao clima, incluindo desenvolvimento de variedades resistentes à seca e sistemas de irrigação eficientes, podem ser objeto de auditoria específica do TCEMG.

A implementação de sistemas de alerta precoce para eventos climáticos extremos representa área importante para auditoria, considerando a necessidade de coordenação entre diferentes níveis de governo e órgãos técnicos.

As políticas de saúde pública relacionadas às mudanças climáticas, incluindo preparação para ondas de calor e doenças transmitidas por vetores, podem ser objeto de avaliação pelo TCEMG.

A gestão de riscos climáticos em áreas urbanas, incluindo planejamento urbano adaptado ao clima e gestão de riscos de desastres, oferece oportunidades para contribuição do TCEMG à resiliência urbana.

9.3 MONITORAMENTO DE COMPROMISSOS E METAS

O TCEMG pode contribuir para monitoramento dos compromissos assumidos pelo Brasil no Acordo de Paris através de avaliação da contribuição de Minas Gerais para as metas nacionais. Essa contribuição pode incluir avaliação de políticas estaduais e municipais de redução de emissões.

O monitoramento da implementação dos ODS relacionados ao clima em Minas Gerais representa oportunidade específica para o

TCEMG. O estado possui metas voluntárias relacionadas aos ODS que podem ser objeto de avaliação sistemática.

A avaliação da implementação de políticas nacionais no território mineiro, incluindo o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e o Plano ABC, pode contribuir para monitoramento da efetividade de políticas federais.

O acompanhamento de recursos federais destinados a políticas climáticas em Minas Gerais, incluindo recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, representa competência específica do TCEMG que pode contribuir para melhoria da governança climática.

A preparação de relatórios específicos sobre o estado das políticas climáticas em Minas Gerais para a COP 30 pode posicionar o TCEMG como referência na governança climática subnacional.

9.4 PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA CLIMÁTICA

O TCEMG pode contribuir para promoção da transparência climática através de desenvolvimento de indicadores específicos para monitoramento de políticas climáticas estaduais e municipais. Esses indicadores podem ser integrados aos sistemas de informação existentes.

A criação de plataformas digitais específicas para divulgação de informações sobre políticas climáticas pode democratizar o acesso à informação e facilitar o controle social. O TCEMG pode desenvolver painéis específicos para monitoramento climático.

A realização de audiências públicas sobre políticas climáticas pode facilitar o diálogo com sociedade civil e movimentos ambientais, contribuindo para maior participação social na governança climática.⁵⁹

⁵⁹ A participação social nos tribunais de contas brasileiros constitui um mecanismo fundamental de fortalecimento da democracia e do controle social sobre a gestão pública, consolidando-se como instrumento de aproximação entre os órgãos de controle externo e a sociedade civil na fiscalização dos recursos públicos. Essa prática, respaldada pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada por diversos normativos dos tribunais de contas, materializa-se através de múltiplos canais como as ouvidorias, audiências públicas, consultas populares, portais de transparência,

O desenvolvimento de relatórios em linguagem acessível sobre políticas climáticas pode contribuir para educação ambiental e conscientização da população sobre questões climáticas.

A cooperação com organizações da sociedade civil e movimentos ambientais pode fortalecer o controle social sobre políticas climáticas e ampliar o impacto das ações do TCEMG.

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais encontra-se em posição estratégica única para contribuir decisivamente com o enfrentamento das mudanças climáticas no contexto estadual e nacional. A realização da COP 30 em Belém, precedida pela histórica Cúpula dos Povos que reuniu mais de 70.000 pessoas representando movimentos sociais, povos originários e tradicionais, oferece oportunidade excepcional para demonstrar o compromisso do sistema de controle externo brasileiro com a governança climática global, alinhada às demandas populares por justiça climática (ONU, 2025).

A Declaração da Cúpula dos Povos evidencia que “o modo de produção capitalista é a causa principal da crise climática crescente” e que “as comunidades periféricas são as mais afetadas pelos eventos climáticos extremos e o racismo ambiental”. Essa realidade reforça a urgência da atuação especializada do TCEMG na fiscalização de políticas climáticas, especialmente considerando que Minas Gerais

aplicativos móveis para denúncias, conselhos de usuários, e programas educacionais de controle social. O Tribunal de Contas da União (TCU), pioneiro nesta área, desenvolveu iniciativas como o “TCU nos Municípios”, o aplicativo “Pardal” para fiscalização de propaganda eleitoral irregular, e o portal “TCU Cidadão”, que permite o acompanhamento de fiscalizações e o acesso facilitado a informações sobre gastos públicos. Os tribunais de contas estaduais e municipais também implementaram programas similares, promovendo a educação para a cidadania, capacitando lideranças comunitárias, e criando mecanismos de recebimento e tratamento de denúncias populares. Essa abertura institucional representa uma evolução do modelo tradicional de controle externo, transformando os tribunais de contas em agentes de mobilização social e fortalecimento da accountability democrática, contribuindo para maior transparência, efetividade do controle e legitimidade das instituições públicas.

abriga significativas populações vulneráveis e territórios de povos tradicionais que demandam proteção específica (ONU, 2025).

O marco constitucional brasileiro, fundamentado nos artigos 70 e 225 da Constituição Federal e nas disposições da Constituição Estadual, oferece base sólida para que o TCEMG atue como guardião dos direitos das futuras gerações, fiscalizando não apenas a conformidade legal, mas a efetividade das políticas públicas climáticas. Essa atuação deve incorporar as demandas da Cúpula dos Povos por “participação e protagonismo dos povos na construção de soluções climáticas, reconhecendo os saberes ancestrais” (ONU, 2025, p. 2).

O contexto específico de Minas Gerais, com seus 853 municípios, economia diversificada e biodiversidade significativa, cria oportunidades únicas para implementação de metodologias inovadoras de auditoria climática que considerem as especificidades territoriais e as demandas por justiça ambiental. A responsabilidade de fiscalizar políticas municipais oferece potencial transformador para monitoramento das ações de enfrentamento ao “racismo ambiental” e promoção de “cidades justas e periferias vivas”, conforme reivindicado pelos movimentos sociais.

As experiências nacionais e internacionais em auditoria climática, combinadas com as metodologias participativas propostas pela Cúpula dos Povos, demonstram a viabilidade de uma atuação especializada que transcenda aspectos meramente técnicos para assumir dimensão ética fundamental. O TCEMG pode contribuir para garantir que os recursos públicos sejam efetivamente utilizados para proteger o planeta e as futuras gerações, cumprindo o mandato constitucional de proteção ambiental de forma democrática e participativa.

A urgência da crise climática, evidenciada pelos eventos extremos que têm afetado Minas Gerais e o Brasil, torna imperativa a ação imediata. O TCEMG não pode permanecer alheio às demandas populares por transparência no financiamento climático, fiscalização de falsas soluções de mercado, e garantia de que as políticas públicas efetivamente beneficiem as comunidades mais vulneráveis.

A COP 30 representa oportunidade histórica para Minas Gerais demonstrar liderança subnacional em governança climática participativa. O TCEMG pode contribuir significativamente para este objetivo através de relatórios especializados que incorporem as vozes dos povos, metodologias inovadoras que considerem saberes ancestrais, e compromisso com transparência e *accountability* climática que atenda às demandas por justiça social e ambiental.

O futuro da humanidade depende de ações decisivas para enfrentamento das mudanças climáticas que reconheçam, como afirma a Declaração da Cúpula dos Povos, que “não há vida sem natureza” e que as verdadeiras soluções emergem dos territórios e das experiências populares. O TCEMG tem a oportunidade e a responsabilidade histórica de contribuir para este esforço global, utilizando suas competências constitucionais para promover uma governança climática efetiva, transparente e democraticamente construída, que dialogue com os movimentos sociais e garanta a implementação de políticas de longo prazo verdadeiramente transformadoras em Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ANAO. **About the ANAO: our role and responsibilities.** *Australian National Audit Office*, Australia, 2024. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/about-anao>. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Acordo de Paris.** *Ministério do Meio Ambiente*, Brasília, [200?] a. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris.html>. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: *Senado Federal*, 1988.

BRASIL. **Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).** *Ministério do Meio Ambiente*, Brasília, [200?] b. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas.html>. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **COP 30.** *Ministério do Desenvolvimento Regional*, Brasília, [200?]c. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/cop30>. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007.** Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6263.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017.** Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. *Diário Oficial*, Brasília, 2017. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/>

decreto-9073-5-junho-2017-785013-publicacaooriginal-152954-pe.html. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009.** Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12114.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009.** Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. *Diário Oficial*, Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 16 nov. 2025.

BRASIL. **Plano ABC e ABC+.** *Ministério da Agricultura e Pecuária*, Brasília, [200?]. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/planoabc-abcmais>. Acesso em: 16 nov. 2025.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. É da nossa natureza fazer acontecer. **Caixa Econômica Federal**, Brasília, [200?]. Disponível em: https://www.caixa.gov.br/sustentabilidade/Paginas/default.aspx?gad_source=1&gad_campaignid=23270415340&gbraid=0AAAAAounJoIeasAFBShEm-R1yFFLo7IU_&gclid=Cj0KCQiA5uDIBhDAARIsAOxj0CEmD9rd4cOXtR8WAs0Z8WyODRT8xmkoQyO-9dA9T63kj4Ug4h-LDDtsaAgGwEALw_wcB. Acesso em: 16 nov. 2025.

GAO. U.S. **About GAO: our mission, history, and organization**. U.S. *Government Accountability Office*, United States, 2024. Disponível em: <https://www.gao.gov/about/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

GIDDENS, A. **The politics of climate change**. Cambridge: Polity Press, 2009.

GTSC A2030. **Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus impactos**. *GTSC A2030*, [S. 1.], [200?]. Disponível em: <https://gtagenda2030.org.br/ods/ods13/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

IBGE. **Mapa de biomas do Brasil: Primeira aproximação**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Brasília, 2004. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/cartas-e-mapas/informacoes-ambientais/15842-biomas.html>. Acesso em: 16 nov. 2025.

IPEA. ODS 11 – **Cidades e comunidades sustentáveis**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, [200?]. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/ods11.html>. Acesso em: 16 nov. 2025.

IRB. **Manual de implementação das ISSAIs de auditoria operacional**. Instituto Rui Barbosa (IRB), Brasília, 1 ago. 2021. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2023/11/Manual-de-Implementacao-das-ISSAIs-Auditoria-Operacional.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, MG: *Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 1989.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.229, de 03 de dezembro de 2009**. Regulamenta medidas do Poder Público do Estado de Minas Gerais referentes ao combate às mudanças climáticas e gestão de emissões de gases de efeito estufa e dá outras providências. Belo Horizonte, *Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 2009. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/DEC/45229/2009/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.309, de 19 de junho de 2002**. Dispõe sobre as políticas florestal e de proteção à biodiversidade no Estado. Belo Horizonte, *Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 2002. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/14309/2002/?cons=1>. Acesso em: 16 nov. 2025.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.972, de 21 de janeiro de 2016**. Dispõe sobre o Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema – e dá outras providências. Belo Horizonte, *Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 2002. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LEI/21972/2016/?cons=1>. Acesso em: 16 nov. 2025.

MINAS GERAIS. **Lei Complementar nº 102, de 17 de janeiro de 2008**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, *Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*, 2002. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/legislacao-mineira/texto/LCP/102/2008/?cons=1>. Acesso em: 16 nov. 2025.

MINAS GERAIS. **MRV Climático – Monitoramento, Relato e Verificação das Ações Climáticas de Minas Gerais**. SEMAD, Belo Horizonte, [200?]. Disponível em: <https://meioambiente.mg.gov.br/w/mrv-climatico-monitoramento-relato-e-verificacao-das-acoes-climaticas-de-minas-gerais>. Acesso em: 16 nov. 2025.

NAO. **About the NAO: our role and responsibilities**. *National Audit Office*, United Kingdom, 2024. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/about-us/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

ONU. **Como as Nações Unidas apoiam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. *Organização das Nações Unidas (ONU)*, Brasília,

[200?]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

ONU. **Declaração Final da Cúpula dos Povos.** *Organização das Nações Unidas (ONU)*, Belém, 2025. Disponível em: <https://pt.org.br/wp-content/uploads/2025/11/declaracao-final-cupula-dos-povos.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

ONU. **Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.** *Organização das Nações Unidas (ONU)*, Brasília, 2015. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

OSTROM, E. **A polycentric approach for coping with climate change.** World Bank Policy Research Working Paper, 5095, 2009.

OXFAM BRASIL. **Oxfam e parceiros na COP30 – Programação completa.** Oxfam Brasil, São Paulo, 07 nov. 2025. Disponível em: <https://www.oxfam.org.br/oxfam-e-parceiros-na-cop30-eventos-em-destaque-e-paralelos/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

SÃO PAULO. **Estratégia climática do estado de São Paulo.** *Secretaria de Meio Ambiente, Infraestrutura e Logística (SEMIL)*, São Paulo, [200?]. Disponível em: <https://semil.sp.gov.br/mudancas-climaticas-e-sustentabilidade/>. Acesso em: 16 nov. 2025.

TCEAM. **Manual de Auditoria.** Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCEAM), Manaus, 10 maio 2024. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Manuais%20TCEMG/Manual%20de%20Auditoria.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

TCECE. **TCE Ceará realiza auditoria operacional em políticas de combate à desertificação.** Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCECE), Ceará, 28 fev. 2024. Disponível em: <https://www.tce.ce.gov.br/comunicacao/>

noticias/5863-tce-ceara-realiza-auditoria-operacional-em-politicas-de-combate-a-desertificacao. Acesso em: 16 nov. 2025

TCEMG. **Painel Clima Brasil**: Belo Horizonte – 2025. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), Belo Horizonte, 2025a.

TCEMG. **Painel Clima Brasil**: Estado de Minas Gerais – 2025. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), Belo Horizonte, 2025b.

TCEMG. **Manual de Auditoria**. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), Belo Horizonte, [200?]. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Manuais%20TCEMG/Manual%20de%20Auditoria.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

TCERJ. TCERJ emite série de recomendações para Estado aperfeiçoar gestão de recursos hídricos. **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro** (TCERJ), Rio de Janeiro, 23 mar. /2023. Disponível em: https://www.tcerj.tc.br/portalnovo/noticia/tce_rj_emite_serie_de_recomendacoes_para_estado_aperfeicoar_a_gestao_de_recursos_hidricos. Acesso em: 16 nov. 2025.

TCU. TCU apresenta experiências de auditoria climática e transição energética na COP30. **Tribunal de Contas da União** (TCU), Brasília, [200?]. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-apresenta-experiencias-de-auditoria-climatica-e-transicao-energetica-na-cop30>. Acesso em: 16 nov. 2025.

CAPÍTULO 3

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA AMBIENTAL – DESAFIOS NA RESPONSABILIZAÇÃO EM FACE DA LEI N. 14.230, DE 2021

Cecília Moreira Henriques Cavalcante⁶⁰

Resumo: O presente artigo tem por objetivo trazer reflexões sobre as repercussões da Lei n. 14.230/2021 no enfrentamento e na responsabilização por improbidade administrativa em face de ações ou omissões do Poder Público no dever de proteção ambiental. Consideramos que a exigência de dolo específico introduzida pela Lei n. 14.230/2021 configura óbice à plena proteção do patrimônio e dos interesses públicos e coloca em risco a tutela da probidade administrativa assegurada pela Constituição Federal de 1988, notadamente em face de criminalidade corporativa em atos maculados por corrupção, que resultam em dano ambiental. Adotou-se a metodologia qualitativa, por método hipotético-dedutivo, com análises doutrinárias e jurisprudenciais.

Palavras-chave: Improbidade Administrativa; Criminalidade Corporativa; Dano Ambiental; Dolo Específico; Lei 14.230/2021

Abstract: This article aims to bring reflections on the repercussions of law n. 14.230/2021 in confronting and holding accountable for administrative improbity in the face of actions or omissions of the Public Power in the duty of environmental protection. We consider that the requirement of specific intent introduced by law n. 14.230/2021 constitutes an obstacle to the full protection of public assets and interests and puts at risk the protection of administrative probity guaranteed by the 1988 federal constitution, notably in the face of corporate crime in acts tainted by corruption, which

60 Sobre a autora: auditora de controle externo no TCE-MG, lotada no Ministério Público de Contas – MPC-MG, mestranda em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável, no Centro Universitário Dom Helder, em Belo Horizonte. *ceciliahenriques11@gmail.com*

result in environmental damage. The qualitative methodology was adopted, using a hypothetical-deductive method, with doctrinal and jurisprudential analyses.

Keywords: Administrative Improbability; Corporate Crime; Environmental Damage; Specific Intent; Law 14.230/2021

1 INTRODUÇÃO

Vivemos um momento de transição entre mundos e valores que se chocam, frente à nova realidade imposta pela crise climática e ambiental que assola todo o Planeta Terra. Deixando atrás de nós os rastros de um mundo de abundância, em que se acreditava serem infinitos os bens naturais, vislumbramos num futuro próximo o enfrentamento dos desafios da escassez, sendo necessário equilibrar a equação de bens finitos frente às infinitas necessidades de consumo da sociedade hodierna.

Os crescentes desafios éticos e jurídicos oriundos desse mundo em transição conduzem ao repensar das soluções postas até então, que também denotam crises no enfrentamento e na busca de novos arranjos necessários aos novos tempos.

No Brasil, após caminhar por legislações esparsas e por uma crescente valoração dos recursos naturais, foi em 1988 o meio ambiente alçado ao *status* constitucional, como bem de uso comum, direito de todos, a ser protegido pelo Poder Público e por toda a sociedade, com o impositivo de preservação não apenas para a(s) presente(s), como também para as futuras gerações. Assim, reconhecido como essencial à continuidade da vida, o meio ambiente foi elevado a um novo patamar de proteção, assegurado no art. 225, Constituição Federal de 1988.

Frente à relevância e a urgência de medidas de salvaguarda dos bens ambientais, que sob determinados aspectos adquirem o caráter emergencial, e sem olvidar que tanto o Poder Público como toda a sociedade foram incumbidos desse mister constitucional, trazemos à

reflexão a necessidade de responsabilizar as condutas que se afastam dos deveres proteção, de precaução e prevenção, sob pena de tais preceitos se tornarem inócuos.

Nessa linha, por meio do presente artigo, busca-se analisar os óbices impostos à caracterização da responsabilidade de agentes públicos, por improbidade administrativa, trazidos pela Lei n. 14.230/2021, notadamente frente ao cometimento de dano decorrente de crimes ambientais.

Isso porque, ao limitar a caracterização da improbidade administrativa prevista na Lei n. 8.429, de 1992, à evidenciação de dolo específico, conforme alterações introduzidas pela Lei n. 14.230, de 2021, na prática, tal impositivo acaba por inviabilizar a necessária salvaguarda ao patrimônio público, ao interesse público e ao patrimônio ambiental e cultural que se pretende proteger e preservar.

Além disso, a realidade que se impõe na caracterização de dano ambiental e nos processos investigatórios correlatos, cujos desdobramentos não se circunscrevem a uma análise perfunctória, mas consistem em fios de um novelo que, por vezes, se desenrola gradualmente, razão pela qual, em grande parte dos casos, as investigações não se concluem no prazo de 05 (cinco) anos.

Neste sentido, considerando que os interesses daqueles que agem com improbidade contrastam aos interesses da sociedade e, mais ainda, caminham em direção oposta à proteção dos bens ambientais que se almeja salvaguardar, aos que defendem o argumento de segurança jurídica trazida pela Lei n. 14.230/2021, há que se perquirir: segurança jurídica para quem, para o gestor ímprobo ou para a sociedade?

2 A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMPO PRESENTE. AFINAL, ESTAMOS FRENTE À ABUNDÂNCIA OU À ESCASSEZ DE RECURSOS NATURAIS?

O atual momento de transição, de efeitos globais, afeta todo o Planeta Terra. Embora o georreferenciamento de algumas regiões

possa torná-las, no curto prazo, mais suscetíveis às emergentes mudanças climáticas que outras, os impactos se estendem a todos no planeta, na esfera ambiental e social.

Aos desafios impostos pelo clima, soma-se a crise de valores. Ainda transitam entre nós indivíduos que teimam em não acreditar na escassez e finitude dos recursos naturais e que, calcados em interesses pessoais, continuam a exercer comportamentos predatórios frente ao meio ambiente e ao interesse público.

Num outro extremo, transitam na sociedade contemporânea indivíduos e comunidades privados de recursos naturais para suprir necessidades básicas, tal como a água para a dessedentação ou para o preparo de alimentos. Isso porque, ainda que existente, a água não se apresenta própria para o consumo, sendo esse apenas um exemplo de localidades que já vivenciam a escassez de recursos hídricos.

Tempo estranho e singular esse em que vivemos: parte da sociedade ainda guarda consigo comportamentos da sociedade de abundância, na crença de recursos plenos e infinitos, enquanto outra parte já vivencia a escassez dos recursos naturais, apregoada e comprovada por metodologias científicas e recursos tecnológicos, que nos dão a exata dimensão e consciência da urgência de medidas mitigadoras e compensatórias.

Sobre o contexto de crise atual, Jorge Figueiredo Dias apregoa que os novos e grandes riscos, que ora assumem a feição de ameaças globais, comprometem até mesmo os sistemas técnico-institucionais de segurança. Anselmo Borges, citado por Figueiredo Dias, defende para este tempo pós-moderno a necessidade de uma nova ética, uma nova racionalidade, uma nova política. Valendo-se de tais raciocínios, Jorge Figueiredo Dias nos apresenta como caminho a responsabilidade comum – isso se de fato quisermos ofertar às gerações vindouras chances reais de continuidade –. O momento é grave e urgente “porque em causa está a própria subsistência da vida no planeta”,

sendo preciso, então, “que a humanidade se torne em sujeito comum da responsabilidade pela vida”⁶¹.

Analisados sob outro prisma, tendo em conta o processo histórico do “redimensionamento da qualidade do indivíduo, que passou da condição de súdito à de cidadão”, fruto das transformações sócio-político-econômicas no transcurso do século XVIII e início do século XIX, esse processo trouxe o panorama de uma era de novos direitos, que não se detém a um indivíduo em particular, pois pertencem a toda uma coletividade ou a grupos determinados. A essa nova categoria de direitos, denominou-se direitos difusos e coletivos, tais como a defesa do meio ambiente, dos consumidores, do patrimônio público.⁶²

Para fazer frente às novas demandas em prol dos direitos difusos e coletivos, que se caracterizam por conflitos transindividuais, novos mecanismos judiciais de tutela foram trazidos à solução, tal como a previsão expressa no art. 14, §1º, da Lei n. 6.938, de 1981, com a possibilidade de propositura de ação de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente⁶³, cujos contornos foram sendo melhor sedimentados ao longo do tempo.

Dada a característica peculiar de danos ambientais, cujos efeitos são sentidos não apenas no local em que foram perpetrados, mas podem ter reflexos para o planeta, como um todo, tais questões, de cunho ambiental, trazemos para contextualizar a relevância e urgência de medidas de governança hábeis a estancar comportamentos predatórios em nível das corporações, do poder público e do meio empresarial, considerado o contexto de crise.

61 ANSELMO BORGES, (2000), «O crime ecológico na perspectiva filosófico-teológica», *Revista Portuguesa de Ciência Criminal (=RPCC)* 10, p. 7 *apud* DIAS, Jorge de Figueiredo. O papel do direito penal na protecção das gerações futuras, in: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra – volume comemorativo do 75º Volume, Coimbra, 2003, p. 1123-1138.

62 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** (APUD) DANTAS, Marcelo Buzaglo. Tutela de urgência nas lides ambientais: provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre o meio ambiente. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006, p. 5.

63 DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Tutela de urgência nas lides ambientais: provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre o meio ambiente.** Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006, p. 6.

Na lição trazida por Celso Antônio Pacheco Fiorillo e Christiany Pegorari, a importância que a sociedade passou a atribuir aos bens ambientais consiste em fator determinante para que a proteção criminal dos referidos bens fosse alçada à Constituição Federal, ou seja, a relevância do bem jurídico ambiental importa na necessidade de sua proteção em âmbito penal.⁶⁴

Celso Fiorillo relembra a lição de Edis Milaré que, na concepção moderna, preceitua que o meio ambiente ecologicamente equilibrado consiste em direito fundamental da pessoa humana, fato esse que “por si só, justificaria a imposição de sanções penais às agressões contra ele perpetradas, como *extrema ratio*”. Prossegue ele nesse raciocínio para considerar que a tutela penal ambiental consiste em *ultima ratio*.

Para concluir a assertiva, ciente que pode ocorrer a mutabilidade da tutela de determinados bens jurídicos, cuja valoração se modifica no tempo e no espaço, Celso Pacheco Fiorillo discorre que “a *ultima ratio* da tutela penal significa que esta é chamada a intervir somente nos casos em que as agressões a valores fundamentais da sociedade alcancem o ponto do intolerável ou sejam objeto de intensa reprovação do corpo social”, como ora se verifica na tutela penal ambiental⁶⁵.

Tendo em conta que “o bem jurídico atingido por infrações ambientais é o ecossistema, constitucionalmente tutelado”, conforme art. 225 da Constituição Federal de 1988, resulta dessa tutela a “impossibilidade de aplicação da tese do crime de bagatela e, por consequência, dos princípios de intervenção mínima e da subsidiariedade do Direito Penal”⁶⁶ em infrações ambientais.

É sob essa perspectiva, da relevância do meio ambiente, como bem essencial à continuidade da vida no planeta, que passamos a analisar as recentes mudanças em um dos instrumentos do ordenamento jurídico brasileiro, na responsabilização daqueles que,

64 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012., p.21.

65 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012., p.23.

66 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012., p.23.

na qualidade de representantes do Poder Público no país, atuam, ainda que temporariamente, na função de agentes públicos e, desse modo, detém a capacidade de influenciar os rumos de políticas públicas hábeis a modificar a linha de proteção ou a fragilização dessa proteção aos bens jurídicos que se pretende tutelar.

3 DO DEVER DE PROIBIDADE PRESENTE NOS PRINCÍPIOS QUE SUSTENTAM O DIREITO BRASILEIRO

Enquanto a mudança de comportamentos nocivos à natureza e aos interesses sociais não ocorre por meio de imperativos éticos e comportamentais inerentes aos próprios indivíduos e comunidades, faz-se necessário o estabelecimento de mecanismos de governança, numa coordenação de esforços hábeis a refrear ou inibir os comportamentos danosos, o que inclui o aparato legislativo que estabeleça vedações, acompanhado de consequências em caso de descumprimento.

Partindo então dessa premissa, de que ainda necessitamos de mecanismos regulatórios e punitivos hábeis ao enfrentamento dessa situação emergencial em face dos crimes contra o meio ambiente, passa-se à análise dos dispositivos legais ora presentes no ordenamento jurídico brasileiro.

Na jovem república brasileira, a par das oscilações que vivenciamos desde 1891, o controle do orçamento público e dos poderes conferidos aos homens públicos são, também, relativamente recentes. Entre avanços e retrocessos, tem-se a constatação que ainda não atingimos o ponto de maturidade necessário, hábil a conter, apenas por imperativos morais intrínsecos aos indivíduos, as investidas delituosas sobre o patrimônio e os interesses públicos.

Há que se considerar que o prisma da probidade, insculpido nos pilares da Constituição Federal de 1988, abarca os preceitos da moralidade, da impessoalidade, da legalidade, como base da atuação ética e transparente, que também inclui o dever de publicidade dos atos

praticados e a busca de eficiência na gestão dos recursos públicos, cujo fim precípua deve ser o atendimento às necessidades da sociedade.

Apesar de distinções feitas pela doutrina entre probidade e moralidade administrativa, nas considerações trazidas por Tarcísio Henriques Filho, a probidade administrativa se configura numa forma qualificada de moralidade pública. No cerce na questão, Henriques Filho considera que a improbidade administrativa consiste em uma forma qualificada de imoralidade pública.⁶⁷

Para maior compreensão do alcance do preceito da probidade e da moralidade administrativa, vale aqui transcrever a íntegra do §4º, do art. 37, da CF/88, que assim dispõe: “Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível”, não restando dúvidas quanto a tratar-se de preceitos caros no nosso ordenamento jurídico.

Portanto, o comportamento de probidade esperado daqueles que, ainda que temporariamente alçados a cargos ou funções e atuam na qualidade de agentes públicos, foi estabelecido na Constituição Federal, cuja regulação se dará por meio de legislação infraconstitucional. Sobre o dever de probidade administrativa, Fábio Medina Osório leciona que “nenhuma prevenção é eficaz se desacompanhada da perspectiva de sanção”.⁶⁸

Após os limites postos pela Constituição Federal de 1988, como marco no cumprimento do dever de probidade inerente aos agentes públicos, servidores ou não, e àqueles que, ainda temporariamente exercerem, com ou sem remuneração, cargos ou funções na Administração Pública, direta ou indireta, a Lei n. 8.429, de 1992, conhecida como Lei de Improbidade Administrativa, estabeleceu

67 HENRIQUES FILHO, Tarcísio. Improbidade administrativa ambiental: práticas lesivas à preservação ambiental e suas sanções, à luz do direito administrativo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010, p. 8.

68 HENRIQUES FILHO, Tarcísio. **Improbidade administrativa ambiental: práticas lesivas à preservação ambiental e suas sanções, à luz do direito administrativo.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010, p. 59.

sanções aplicáveis aos agentes públicos, nos casos de enriquecimento ilícito, visando coibir atos de corrupção.

Confira-se, nesse sentido, as previsões contidas na redação original do art. 1º da Lei n. 8.429/1992.

Lei n. 8429/1992

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

Por sua vez, a nova redação do referido art. 1º da Lei n. 8.429/1992, introduzida pela Lei n. 14.230/2021⁶⁹:

Art. 1º O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa tutelar a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções, como forma de assegurar a integridade do

⁶⁹ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 06 jul. 2025.

patrimônio público e social, nos termos desta Lei.
(Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

Parágrafo único. (Revogado). (Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 1º Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 2º Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 3º O mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 4º Aplicam-se ao sistema da improbidade disciplinado nesta Lei os princípios constitucionais do direito administrativo sancionador. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 5º Os atos de improbidade violam a probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como da administração direta e indireta, no âmbito da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 6º Estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais, previstos no § 5º deste artigo. (Incluído pela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 7º Independentemente de integrar a administração indireta, estão sujeitos às sanções desta Lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio

ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos. (Incluídopela Lei nº 14.230, de 2021)

§ 8º Não configura improbidade a ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada, mesmo que não venha a ser posteriormente prevacente nas decisões dos órgãos de controle ou dos tribunais do Poder Judiciário. (Incluídopela Lei nº 14.230, de 2021) (Vide ADI 7236).

Assim, não obstante os dispositivos introduzidos pela lei n. 14.230, de 2021, a título de reflexão, não se pode olvidar as penalidades previstas no texto constitucional pela prática de atos de improbidade administrativa, a que o agente ímprobo estará sujeito, conforme dispõe o §4º, do art. 37, da Constituição Federal de 1988.

Não nos furtamos à compreensão acerca das mutações que, no tempo e no espaço, refletem a maior ou menor valoração aos bens jurídicos que a sociedade pretende tutelar. No entanto, a par da gravidade do momento atual, diante de crimes ambientais sem precedentes na nossa história, e diante das peculiaridades de tais crimes, seja pela gravidade ambiental e social, seja pela extensão territorial que alcançam, entendemos que não é o momento de afrouxar as rédeas a mecanismos de controle já existentes em nosso ordenamento jurídico.

4 DA CRIMINALIDADE CORPORATIVA AMBIENTAL NO BRASIL

Na compilação feita por Daniela Arantes Prata, já na década de 1980 as pesquisas em torno da criminalidade ambiental enumeraram seis tipos principais de comportamento corporativo ilegal, dentre os quais encontrava-se o crime ambiental que, a depender do contexto

da ofensa, pode ser considerado como crime organizacional e, ainda, como criminalidade econômica⁷⁰.

Segundo considerações de Arantes Prata, nas últimas décadas verificou-se a expansão da definição legal de crime ambiental, de forma a abranger atos danosos que não são necessariamente tipificados como violação da lei ou de marcos regulatórios. Assim, o dano ambiental tem se aperfeiçoado e seu desenvolvimento abrange, como apontou a autora em sua pesquisa, “danos organizados, cometidos por corporações multinacionais, Estados, polícias, instituições bancárias e financeiras, numa gama de indivíduos e grupos de diferentes contextos e situações socioeconômicas”. A situação comum em relação a tais crimes consiste no potencial de causar grandes danos⁷¹.

Neste ponto, Arantes Prata aponta uma relevante interseção entre a criminologia ambiental e a criminologia econômica, embora nem sempre perceptíveis a ponto de causar a mesma repugnância social. Todavia, tais crimes guardam entre si o aspecto comum de expansão da noção de crime para a noção de dano, abrangendo violações da lei civil e administrativa, além da violação criminal.

A partir desse contexto trazido pela autora, bem como das conclusões por ela apresentadas, pode-se compreender características comuns entre a criminalidade corporativa e a criminalidade ambiental e, por consequência, a existência de pontos de interseção entre a vitimização corporativa e a vitimização ambiental, seja pela extensão dos danos, difusos e profundos, de difícil mensuração, seja pelos impactos, que atingem uma diversidade heterogênea de vítimas e ultrapassam a esfera material.

Vale então trazer à baila a relevância que as questões ambientais adquiriram no espaço globalizado e frente à emergência climática que afeta o planeta, como um todo. No caso do Brasil, a situação não é diferente. Os desastres ambientais sem precedentes, noticiados nos

70 PRATA, Daniela Arantes. **Criminalidade corporativa e vitimização ambiental: análise do Caso Samarco**. São Paulo: Liber Ars, 2019.

71 PRATA, Daniela Arantes. **Criminalidade corporativa e vitimização ambiental: análise do Caso Samarco**. São Paulo: Liber Ars, 2019, p. 221.

últimos 10 (dez) anos, ou seja, a partir de 2015, são os porta-vozes dessa situação emergencial.

Apenas para pontuar as situações vivenciadas, de Norte a Sul do país, é de domínio público a ocorrência de desastres ambientais sem precedentes, em razão do rompimento de barragens de rejeitos de mineração da Samarco, em Mariana (MG), em 2015; e fato semelhante na mineração da VALE, em Brumadinho (MG), em janeiro de 2019; a vitimização decorrente das enchentes no Rio Grande do Sul, em dois eventos no ano de 2023; o desmatamento de proporções avassaladoras na região Amazônica, que deixou rios sem condições de navegação, dada a exposição do leito, além de contaminações de povos indígenas por mercúrio, oriundo de garimpo ilegal na região.

Pois bem, é preciso então considerar a ação antrópica que, ainda que não se verifique como concorrência direta, potencializou sobremaneira a ocorrência do dano ambiental. Neste sentido, as tragédias humanas poderiam ser evitadas? No caso da exploração de salgema em Maceió (AL), pela Braskem, que levou à inviabilização de uma grande região habitada e à evacuação das comunidades que viviam nesses locais, a questão poderia ser evitada ou minorada mediante a expedição de licenças ambientais mais rigorosas? Ou mediante uma fiscalização efetiva por agentes estatais? O limite seguro para as escavações poderia evitar os danos decorrentes?

Considerando que há no nosso ordenamento jurídico a previsão de responsabilidade objetiva, solidária e integral, hábil a alcançar danos ambientais, que prescinde da comprovação de elementos subjetivos, bastando o liame estabelecido pelo nexu causal, entendemos que, de modo semelhante, a improbidade administrativa ambiental não deveria, em tese, exigir raciocínios tão complexos que torna quase inalcançáveis os agentes que perpetraram as ilegalidades que resultaram na ocorrência dos atos danosos.

Embora possa parecer um raciocínio por demais simplificado, valemo-nos do exemplo do Código de Defesa do Consumidor (CDC), lei n. 8.078, de 11 de setembro de 1990 que, apesar do cenário adverso

em que prevaleciam os interesses do fornecedor⁷², quando o CDC foi lançado, gradualmente a garantia aos interesses difusos e coletivos do consumidor⁷³ foram sendo consolidados, de forma que atualmente a grande maioria das demandas acerca de falhas em produtos ou serviços defeituosos ou deficientes são solucionadas entre as partes, sendo apenas demandas pontuais levadas às vias do poder judiciário.

Almejamos que tal nível de maturidade e pacificação possa também ocorrer, mediante aperfeiçoamento da estrutura jurídica e normativa, em relação a demandas ambientais. Para tal, não se pode negligenciar a responsabilização daqueles que concorreram para a efetivação dos danos ambientais, na medida da sua participação.

No entanto, diante desse cenário, a despeito da clareza do texto constitucional acerca da proibidade administrativa, e contrariando entendimento anterior do Superior Tribunal de Justiça, que até então admitia a existência de atos de improbidade culposos, o texto da Lei n. 14.230/2021 passou a exigir, em geral, a existência de dolo específico para a caracterização dos atos de improbidade administrativa, exigindo-se demonstração que o infrator agiu com intenção específica

72 Art. 3º da lei n. 8.078/1990, vide os conceitos de fornecedor, produto e serviço.

Art. 3º Fornecedor é toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, nacional ou estrangeira, bem como os entes despersonalizados, que desenvolvem atividade de produção, montagem, criação, construção, transformação, importação, exportação, distribuição ou comercialização de produtos ou prestação de serviços.

§ 1º Produto é qualquer bem, móvel ou imóvel, material ou imaterial.

§ 2º Serviço é qualquer atividade fornecida no mercado de consumo, mediante remuneração, inclusive as de natureza bancária, financeira, de crédito e securitária, salvo as decorrentes das relações de caráter trabalhista. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

73 Art. 2º da lei n. 8.078/1990, vide o conceito de consumidor, para os efeitos do Código de Defesa do Consumidor.

Art. 2º Consumidor é toda pessoa física ou jurídica que adquire ou utiliza produto ou serviço como destinatário final.

Parágrafo único. Equipara-se a consumidor a coletividade de pessoas, ainda que indetermináveis, que haja intervindo nas relações de consumo. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078compilado.htm. Acesso em: 10 jul. 2025.

de alcançar o resultado que se consumou e que tenha beneficiado, a si ou a outrem⁷⁴.

Assim, diante das modificações introduzidas pela Lei 14.230/2021, filiamo-nos à corrente doutrinária cujo entendimento é que a nova lei dificultará, sobremaneira, a caracterização de atos de improbidade administrativa. Enquanto parte da sociedade clama por nova e mais robusta legislação, outra parte ainda trabalha por enfraquecer mecanismos de sobrevivência das instituições, em face da crescente criminalidade corporativa.

Oportuno, então, esclarecer que o ponto nevrálgico dessa questão está centrada na responsabilização por improbidade administrativa, que não se confunde com a responsabilização penal.

5 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

No que toca à improbidade administrativa, insta considerar, no entanto, que a questão foi objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade, ADI 7236⁷⁵, sendo que o Supremo Tribunal

74 TEODORO, Rodrigo. A reforma da lei de improbidade administrativa: Análise crítica da lei 14.230/21. **Migalhas**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/415594/lei-de-improbidade-administrativa-analise-critica-da-lei-14-230-21>. Acesso em: 03 jul. 2025.

75 **ADI 7236 DF** – Relator: Min. Alexandre de Moraes. Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP. *Decisão*: Após o voto-vista do Ministro Gilmar Mendes, que divergia parcialmente do Ministro Alexandre de Moraes (Relator), conhecendo da presente ação direta e julgando-a parcialmente procedente para: (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão “na hipótese do inciso I do *caput* deste artigo, e”, contida no § 1º do art. 12 da Lei 8.429/1992, na redação que lhe foi dada pela Lei 14.230/2021; (ii) conferir interpretação conforme à Constituição ao § 4º do art. 21 da Lei 8.429/1992, na redação que lhe foi dada pela Lei 14.230/2021, para excluir do seu âmbito de aplicação a hipótese absolutória contida no inciso III do art. 386 do CPP (“não constituir o fato infração penal”); (iii) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 23-C da Lei 8.429/1992, incluído pela Lei 14.230/2021, de modo a assentar que atos que ensejem enriquecimento ilícito, perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação de recursos públicos dos partidos políticos, ou de suas fundações, serão responsabilizados nos termos da Lei 9.096/1995, sem prejuízo da incidência da Lei de Improbidade Administrativa, vedado eventual *bis in idem*, declarando, por fim, a constitucionalidade de todos os demais dispositivos impugnados, pediu vista antecipada dos autos o Ministro Edson Fachin. Aguardam os demais Ministros. Presidência do Ministro Luís Roberto Barroso. Plenário, 24.4.2025.

Federal (STF), no julgamento do Recurso Extraordinário (RE 656558) fixou a tese que o dolo é necessário para caracterizar improbidade administrativa, ou seja, o novo entendimento com repercussão geral reconhecida sob o Tema 309, pressupõe a demonstração da intenção deliberada de cometer o ato ilícito.

Sem perder de vista a tese de repercussão geral fixada pelo STF no Tema 309, que decidiu que o dolo é necessário para a configuração de qualquer ato de improbidade administrativa (art. 37, §4º da Constituição Federal), sendo a partir de então considerada inconstitucional a modalidade culposa de ato de improbidade administrativa, prevista na redação originária da Lei n. 8.429/92, nos artigos 5º e 10 da referida lei, vale mais uma vez ponderar as condutas cujo liame conduz à criminalidade ambiental.

Vale então, novamente, trazer luz aos preceitos normativos relativos à esfera ambiental. A Lei n. 6.938, de 1981, instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente e Lei n. 9.605, de 1998, dispõe sobre sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Importa então considerar que o conceito de meio ambiente foi ampliado pela Constituição Federal de 1988 para, além do meio ambiente natural, constituído pela atmosfera, elementos da biosfera, águas, mar territorial, solo, subsolo, recursos minerais, fauna e flora, abranger também o meio ambiente artificial, que diz respeito ao espaço urbano construído pelo homem, o meio ambiente cultural, delimitado pelo art. 216 da CF/88 e o meio ambiente do trabalho, local de desenvolvimento das atividades laborais.⁷⁶

Ora, em face do dano ambiental, para os atos de reparação na esfera cível, não se perquire nem mesmo a existência de culpa ou de liame subjetivo para fins de responsabilização, visando à reparação integral, que é também solidária, bastando para tal a verificação do

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 08 jul. 2025.

76 FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012., p.15

liame do nexo de causalidade. Revela-se, assim, um contrassenso, exigir que em situação análoga, para as consequências aos agentes públicos envolvidos, deva ser comprovado o dolo específico.

6 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM MATÉRIA AMBIENTAL

Na análise da improbidade administrativa ambiental, não se pode olvidar que o Estado, como criação do homem, pode ser protagonista do processo de degradação da natureza, por meio de seus agentes públicos. Nesse sentido, o Direito estabeleceu o conceito de improbidade ambiental, como também estabeleceu os meios de responsabilização frente a atos de improbidade lesivos ao meio ambiente, sendo importante ressaltar que “o administrador público, por dever, zela – e deve zelar – pelo bem comum”.⁷⁷

Ao analisar os aspectos da responsabilidade objetiva e solidária em matéria de danos aos interesses difusos, como é o caso de danos ambientais, Rodolfo de Camargo Mancuso nos relembra que, havendo mais de um causador do dano ambiental, em tese todos são solidariamente responsáveis pela reparação pretendida, podendo a demanda ser ajuizada indistintamente contra um, alguns ou todos.⁷⁸

Ao considerar que é possível a atuação do Estado como sujeito degradador, quer por atuação direta, quer omissão no dever de coibir a degradação, tendo por resultado a destruição ambiental, sob diversas formas, Hermann Benjamin pontua pelo menos três formas de participação estatal na destruição ambiental, mencionadas por Richard Brooks⁷⁹, que podem ser assim consideradas:

⁷⁷ Assim discorre Edmundo Antônio Dias Netto Júnior, ao prefaciar a obra *Improbidade Administrativa Ambiental*. HENRIQUES FILHO, Tarcísio. *Improbidade administrativa ambiental: práticas lesivas à preservação ambiental e suas sanções*, à luz do direito administrativo. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010. (p. XIV).

⁷⁸ MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores**: Lei 7.347/1985 e legislação complementar. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014. 13.ed.rev., atual. e ampl., pág. 414-424.

⁷⁹ BROOKS, Richard O. Op.cit. f. 1065, *apud* BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e

De um lado, o Poder Público causa degradação direta do meio ambiente – é o Estado empreendedor; ele próprio envolvido, sozinho ou em associação, na construção de empreendimentos degradadores, como hidrelétricas, hidrovias, rodovias, aeroportos, portos e assentamentos rurais (= Estado degradador-agente). Entretanto, na maioria dos casos o papel do Estado é mais discreto, na modalidade de degradador indireto, p. ex., quando comissivamente apoia ou legitima projetos privados, seja com incentivos tributários e crédito, seja com a expedição de autorizações e licenças para poluir (=Estado degradador-conivente). Uma terceira modalidade de degradação ambiental estatal, também enviesada e dissimulada, só que por omissão, aparece quando o Estado despreza ou cumpre insatisfatoriamente suas obrigações de fiscalização e de aplicação da legislação ambiental (=Estado degradador-omisso), fraquejando na exigibilidade de instrumentos preventivos (EPIA-RIMA, p. ex.) ou [por omissão] na utilização de mecanismos sancionatórios e reparatórios. As razões, para tanto, são as mais variadas, indo da cooptação ao estrangulamento por falta de recursos financeiros, técnicos e humanos, da incompetência técnica à debilidade de vontade política.

Permitindo-nos relembrar aquela conhecida expressão popular “por trás de um carimbo, de uma autorização, de um relatório, há uma pessoa. Ou pessoas”. Nesse sentido, responsabilizar o agente público que concorreu para o crime ambiental tem o sentido de resgatar os preceitos de probidade e moralidade inscritos na Constituição Federal.

MORATO LEITE, José Rubens – organizadores. Direito constitucional ambiental brasileiro. 5.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 141.

Valemo-nos, ainda, dos argumentos trazidos por Israel Caberlon Maggioni⁸⁰, que defende a tecnicidade e a viabilidade da aplicação da ação civil pública por improbidade administrativa como estratégia de responsabilização de gestores públicos, nas hipóteses em que ações ou omissões do gestor contribuíram para a ocorrência de crimes ambientais perpetrados por pessoas jurídicas de direito privado. Vejam-se diversos excertos extraídos da referida dissertação:

[...] relevante tratar da responsabilização dos seus gestores, as pessoas físicas por trás da condução da estrutura estatal, que, por ação ou omissão, colaboram na ocorrência de crimes ambientais. No Brasil as relações promíscuas entre gestores públicos e atores industriais/financeiros são bastante conhecidas, o que reforça a importância da responsabilização destes gestores, imunes às punições por atos contrários aos princípios e deveres ambientais.

Apesar da importância da responsabilização penal do ente público, sua penalização, em si, é uma questão muito discutível, pois poderia resultar numa dupla penalização à população, já atingida pelo dano ambiental advindo do crime contra o meio ambiente, e ainda sendo submetida aos efeitos da sanção contra o Estado, do qual todo cidadão é, em certa medida, dependente. Assim, mais importante do que punir o ente público é atingir a efetiva responsabilização dos gestores públicos, os que tomaram decisões pelo Estado, contrariamente aos interesses públicos e difusos

O gestor público, revestido dos poderes do Estado, tem a capacidade de liberar atividades, de cancelar instalações e usos de determinadas áreas, de impedir ou diminuir certas atividades fiscalizatórias, entre

80 MAGGIONI, Israel Caberlon. **A responsabilização de gestores públicos por meio de ação civil pública por improbidade administrativa vinculada à ocorrência de crime ambiental**. Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/8522>. Acesso em: 03 jul. 2025.

outras situações ou atividades. Aqueles que ocupam tal posição de poder e o fazem com más intenções, podem se valer da investidura do cargo para beneficiar determinadas empresas ou setores econômicos, em troca de vantagens, negligenciando o devido zelo e cuidado com a coisa pública e com o meio ambiente. Normalmente, estes atos do gestor público permitem que as empresas beneficiadas lucrem mais, mesmo que este lucro se dê com a exposição de terceiros e do meio ambiente a riscos que seriam inaceitáveis. A busca da tutela ambiental junto aos gestores públicos não se restringe a uma mera punição destes agentes, mas se direciona à consolidação do Estado Democrático de Direito, fundado nos princípios constitucionais, no qual a condução da máquina pública deve se dar em prol daquilo que fundamenta a própria existência do Estado Brasileiro. A sanidade ambiental é parte integrante da existência digna, portanto, da própria garantida dos direitos individuais e coletivos chancelados na Constituição.

Igualmente, atribuir e perseguir a responsabilização dos sujeitos que ocupam postos na administração pública, por eventuais negligências ou mesmo malfeitos relativos ao meio ambiente, fortalece as instituições e gera uma percepção coletiva da importância do Bem Ambiental, que não pode ser relegado a patamares inferiores. Percepção que conscientiza quanto à relevância da temática e das boas práticas inerentes, que não podem ser desconsideradas ou ultrapassadas, por aparentes compensações de criação de empregos, recepção de investimentos ou de crescimento econômico.

Embora haja questões pontuais e muito circunstanciais no que se refere à motivação dos gestores públicos que eventualmente deixam de atuar com maior afinco para impedir ou para fiscalizar empresas e pessoas jurídicas que executam atividades ambientalmente danosas, há um claro elemento de interesse político nessa conduta dos gestores [...].

Nesta linha, Israel Caberlon Maggioni defende que responsabilizar por negligência e atos ímprobos os sujeitos que ocupam postos na Administração Pública “fortalece as instituições e gera uma percepção coletiva da importância do Bem Ambiental, que não pode ser relegado a patamares inferiores”, além do objetivo maior, que consiste em fortalecer o Estado Democrático de Direito.

Sob o aspecto de fortalecimento das instituições e do Estado Democrático, Hermann Benjamin nos lembra que, por força da constitucionalização, substituiu-se no Brasil o paradigma da legalidade ambiental pelo paradigma da constitucionalidade ambiental. Noutro norte, a segurança normativa que advém de constituições rígidas, como a do Brasil, assegura aos direitos e garantias individuais o caráter de norma pétrea⁸¹. E nessa categoria está o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

Assim, presentes tais reflexões, importa também considerar que, ao apreciar o RE654833, relator Min. Alexandre de Moraes, julgamento 20/04/2020⁸², o Tribunal Pleno do Supremo Tribunal Federal fixou o tema 999, que dispõe sobre a imprescritibilidade de reparação civil de dano ambiental.

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. TEMA 999. CONSTITUCIONAL. DANO AMBIENTAL. REPARAÇÃO. IMPRESCRITIBILIDADE. 1. Debate-se nestes autos se deve prevalecer o princípio da segurança jurídica, que beneficia o autor do dano *ambiental* diante da inércia do Poder Público; ou se devem prevalecer os princípios constitucionais de proteção, preservação e reparação do meio ambiente, que beneficiam toda a coletividade. 2. Em

81 BENJAMIN, Antônio Hermann. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MORATO LEITE, José Rubens – organizadores. *Direito constitucional ambiental brasileiro*. 5.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. P.104-105.

82 Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&pagesc>. Acesso em: 08 jul. 2025.

nosso ordenamento jurídico, a regra é a prescrição da pretensão reparatória. A imprescritibilidade, por sua vez, é exceção. Depende, portanto, de fatores externos, que o ordenamento jurídico reputa inderrogáveis pelo tempo. 3. Embora a Constituição e as leis ordinárias não disponham acerca do prazo prescricional para a reparação de danos civis *ambientais*, sendo regra a estipulação de prazo para pretensão ressarcitória, a tutela constitucional a determinados valores impõe o reconhecimento de pretensões imprescritíveis. 4. O meio ambiente deve ser considerado patrimônio comum de toda humanidade, para a garantia de sua integral proteção, especialmente em relação às gerações futuras. Todas as condutas do Poder Público estatal devem ser direcionadas no sentido de integral proteção legislativa interna e de adesão aos pactos e tratados internacionais protetivos desse direito humano fundamental de 3ª geração, para evitar prejuízo da coletividade em face de uma afetação de certo bem (recurso natural) a uma finalidade individual. 5. A reparação do dano ao meio ambiente é direito fundamental indisponível, sendo imperativo o reconhecimento da imprescritibilidade no que toca à recomposição dos danos *ambientais*. 6. Extinção do processo, com julgamento de mérito, em relação ao Espólio de Orleir Messias Cameli e a Marmud Cameli Ltda, com base no art. 487, III, b do Código de Processo Civil de 2015, ficando prejudicado o Recurso Extraordinário. Afirmação de tese segundo a qual É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano *ambiental*.

Portanto, sob a tese “É imprescritível a pretensão de reparação civil de dano *ambiental*”, o STF fixou o Tema 999, que dispõe sobre a imprescritibilidade da pretensão de reparação civil de dano *ambiental*, mais uma vez reforça-se o argumento da relevância do bem ambiental, e não se justifica comportamento diverso, ao fixar para atos cometidos

na esfera pública o prazo prescricional de 05 (anos) para apreciação dos ilícitos.

7 DO DOLO ESPECÍFICO E DA PRESCRIÇÃO TRAZIDOS PELA LEI N. 14.230, DE 2021 COMO DIFICULTADORES NA CARACTERIZAÇÃO DA IMPROBIDADE

No ordenamento jurídico brasileiro, não obstante as diversas atribuições a que estão imbuídos os órgãos de controle, na presença de dano ambiental, ainda que presente o necessário liame do nexos causal para a responsabilização objetiva na esfera cível, no estágio atual de soluções de controvérsias, a comprovação de dolo se apresenta como dificultador.

Nesse sentido, nos filiamos à posição crítica adotada por Fábio Medina Osório, que afirma que “a corrupção, muitas vezes, só é desvelada após anos de investigação, e encurtar o prazo para responsabilização pode inviabilizar a punição de ilícitos graves”⁸³. Assim, em diversos casos, os prazos prescricionais introduzidos pela lei n. 14.230, de 2021, podem favorecer a impunidade e perpetuar a prática de atos ímprobos, o que atrasa medidas de combate à corrupção.

A crítica que se faz em relação aos óbices na comprovação de dolo específico, para fins de caracterização da improbidade administrativa, assemelha-se à teoria da cegueira deliberada, que surgiu na Inglaterra em meados do século XIX, em entendimento segundo o qual, embora o réu possuísse condições de compreender a sua participação em atividade ilícita, na busca de se esquivar de penalização sob a alegação de desconhecimento, optava por fechar os olhos à descoberta. Todavia,

83 OSÓRIO, Osório, F. M. **Reforma da Lei de Improbidade Administrativa: Avanços ou Retrocessos?** Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2022. *Apud* TEODORO, Rodrigo. A reforma da lei de improbidade administrativa: Análise crítica da lei 14.230/21. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/415594/lei-de-improbidade-administrativa-analise-critica-da-lei-14-230-21>. Acesso em: 03 jul. 2025.

adotada essa teoria, seria o réu tão culpável quanto se possuísse o conhecimento pleno⁸⁴.

Ainda nessa seara, acerca dos prazos prescricionais, tendo em vista que atos de improbidade podem se configurar em diversas esferas da gestão pública, mormente em atos da esfera administrativa, vale considerar que, embora diversos órgãos de controle tenham fixado prazos prescricionais de 05 (cinco) anos, ainda não há ponto pacífico que os tribunais consigam exercer e esgotar suas atribuições nesse prazo que, por vezes, se revela exíguo.

Tendo em conta a comprovação do dolo específico como elemento que, na prática, se configura como dificultador à imputação de responsabilidades ao gestor, na busca de caminhos de solução, importa trazer à luz as reflexões acerca da notificação recomendatória expedida pelo Ministério Público como elemento extrajudicial inequívoco, caracterizador de dolo, nas hipóteses em que o gestor público persiste na prática delituosa, após ter sido solenemente recomendado a evitá-la.⁸⁵

De todo modo, ante a incerteza científica, a prerrogativa de defesa milita em favor do ambiente “*in dubio pro ambiente*”. Nesta linha, sem olvidar o dever de fiscalização de que estão imbuídos órgãos públicos, transfere-se, em certa medida, o ônus da prova ao interessado na liberação de qualquer atividade ou apuração do nexo causal de sua atividade com dano ambiental gerado e, em caso de dúvida, deve prevalecer a defesa ao ambiente.

Na esteira do pensamento de Rita Tourinho, que questiona a exigência de análise do elemento subjetivo do tipo para efetivação da improbidade administrativa, a autora considera que tal exigência

84 CALLEGARI, André Luís; SCARIOT, Daniela. O que é a teoria da cegueira deliberada? Equipara-se ao dolo eventual? Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-28/callegari-scariot-teoria-cegueira-deliberada/> . Acesso em 20 dez. 2024.

85 ÁVILA, Thiago André Pierobom, MARTINS, Teofábio Pereira. **A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa**. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoes/cientificas/index.php/boletim/article/view/458>. Acesso em 03 jul. 2025.

acaba por representar um retrocesso na exigência dos mecanismos de efetivação de probidade. Confira-se⁸⁶:

[...] ter a pretensão de, com fundamento na Lei nº 8.429/1992, sancionar apenas ações ou omissões dolosas que geram prejuízo ao erário significa colocar no limbo da impunidade graves lesões ao patrimônio público, causadas pelo evidente descaso, ausência de compromisso e responsabilidade no trato da coisa pública. E não é só. Indiretamente, recolhe-se instrumento utilizado como incentivo às boas práticas administrativas.

E já partindo para as considerações finais, aliamos-nos às conclusões apresentadas por Maria Eduarda Freitas Uchiyama⁸⁷ que, conforme considerações debatidas em seu artigo, apresentou como uma das conclusões que “o uso desarrazoado e superficial da exigência de dolo específico, traz inúmeras implicações, colocando em risco a tutela constitucional da probidade administrativa”.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A título de considerações finais, lembramos que, assim como a responsabilização objetiva por danos ambientais prescinde do elemento culpa, bastando conforme jurisprudência majoritária no Brasil se comprovar o liame do nexo causal para fins de reparação, entende-se, no âmbito dos poderes estatais, para a caracterização de improbidade administrativa ambiental que a exigência de prova

86 TOURINHO, Rita. **O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso?**. Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, nº 84, p. 147-169, 2022. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

87 UCHIYAMA, Maria Eduarda Freitas. **A (des)necessidade do dolo específico na improbidade administrativa**. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/boletins/article/view/1397>. Acesso em: 09 jul 2025.

do elemento volitivo do agente, mediante a comprovação de dolo específico, trazida pela Lei n. 14.230, de 2021, dificulta sobremaneira e torna quase inalcançáveis os agentes ímprobos.

Noutro vértice, conforme dispõe a Constituição Federal de 1988, o dano ambiental é imprescritível. Todavia, a persecução para fins de responsabilização dos agentes estatais que concorreram, direta ou indiretamente para a ocorrência de dano ambiental, seja em atos comissivos ou omissivos, fixada no prazo prescricional de 05 (cinco) anos, chega a tornar infrutíferos os esforços de investigação que, por vezes, supera esse prazo, notadamente frente a eventos em que a corrupção se faz presente.

Repetindo os conceitos trazidos por Israel Carbelon Maggioni, “a busca da tutela ambiental junto aos gestores públicos não se restringe a uma mera punição destes agentes, mas se direciona à consolidação do Estado Democrático de Direito”. Assim, necessários novos avanços rumo à responsabilização dos agentes públicos que concorreram para o dano ambiental, visando à efetiva proteção ao meio ambiente, sob pena de se tornarem infrutíferos os esforços no combate à improbidade administrativa ambiental.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, LÍLIAN ALVES DE. **Ação Civil Pública Ambiental**. 2a. ed., revista e atualizada. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

ÁVILA, THIAGO ANDRÉ PIEROBOM, MARTINS, TEOFÁBIO PEREIRA. **A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa**. Disponível em: <https://escola.mpu.mp.br/publicacoescientificas/index.php/boletim/article/view/458>. Acesso em: 03 jul. 2025.

BAROUCH, RICARDO FERREIRA. **Estado ambiental e a sua tutela judicial: proteção ecológica e participação popular por meio do processo coletivo democrático**. São Paulo: Letras Jurídicas, 2020.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 01 dez. 2024.

BRASIL **Lei n. 8.429, de 02 de junho de 1992**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: em 06 jul. 2025.

BRASIL **Lei n. 14.230, de 25 de outubro 2021**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em 06 jul. 2025.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 06 jul. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal**. Jurisprudência. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6475588>. Acesso em: 08 jul. 2025.

CALLEGARI, ANDRÉ LUÍS; SCARIOT, DANIELA. **O que é a teoria da cegueira deliberada? Equipara-se ao dolo eventual?** Disponível

em: <https://www.conjur.com.br/2020-ago-28/callegari-scariot-teoria-cegueira-deliberada/>. Acesso em: 20 dez. 2024.

BENJAMIN, Antônio Hermann. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. In CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MORATO LEITE, José Rubens – organizadores. Direito constitucional ambiental brasileiro. 5.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. P.83-156.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes e MORATO LEITE, José Rubens – organizadores. **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 5.ed. rev. São Paulo: Saraiva, 2012. P.83-156.

COSTA, Beatriz Souza; TEIXEIRA, Angélica C. E. de Avelar. Sociedades tradicionais, desenvolvimento econômico e meio ambiente: reflexões sobre a sustentabilidade como valor constitucional. **Revista direito Ambiental e sociedade**. V. 7, n. 2, p. 145-167, 2017. Disponível em: <file:///C:/Users/Usu%C3%A1rio/Downloads/ijbisol,+capitulo6.pdf>. Acesso em: 14 out. 2024.

CRUZ, Ana Paula Fernandes Nogueira da. **A culpabilidade nos crimes ambientais**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

DANTAS, Marcelo Buzaglo. **Tutela de urgência nas lides ambientais: provimentos liminares, cautelares e antecipatórios nas ações coletivas que versam sobre o meio ambiente**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2006.

DIAS, Jorge de Figueiredo. O papel do direito penal na proteção das gerações futuras, *in*: **Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra** – volume comemorativo do 75º Volume, Coimbra, 2003, p. 1123-1138.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco. CONTE, Christiany Pegorari. **Crimes ambientais**. São Paulo: Saraiva, 2012., p.21.

HENRIQUES FILHO, Tarcísio. **Improbidade administrativa ambiental: práticas lesivas à preservação ambiental e suas sanções, à luz do direito administrativo.** Belo Horizonte: Arraes Editores, 2010.

JUNIOR, J. B., & COSTA, Beatriz Souza. (2021). Os desafios de se estabelecer uma teoria adequada ao nexos causal em face das peculiaridades do dano ambiental: uma análise da decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça no caso do Porto de Paranaguá. **Revista Direito Ambiental E Sociedade**, 11(2). Disponível em: <https://sou.ucs.br/etc/revistas/index.php/direitoambiental/article/view/10366?articlesBySimilarityPage=10>. Acesso em: 30 out. 2024.

LEITE, José Rubens Morato. **Dano ambiental: do individual ao coletivo extrapatrimonial.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.

MAGGIONI, Israel Caberlon. **A responsabilização de gestores públicos por meio de ação civil pública por improbidade administrativa vinculada à ocorrência de crime ambiental.** Disponível em: <https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/8522>. Acesso em: consulta em 03 jul. 2025.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação civil pública: em defesa do meio ambiente, do patrimônio cultural e dos consumidores: Lei 7.347/1985 e legislação complementar.** 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MILARÉ, Edis – coordenador. **A Ação Civil Pública, após 25 anos.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção: ineficiência.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2013. 3. ed.

PRATA, Daniela Arantes. **Criminalidade corporativa e vitimização ambiental: análise do Caso Samarco**. São Paulo: Liber Ars, 2019.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Processo Civil Ambiental**. 3.ed.rev. ampl.e atual. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

TEODORO, Rodrigo. **A reforma da lei de improbidade administrativa: Análise crítica da lei 14.230/21**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/415594/lei-de-improbidade-administrativa-analise-critica-da-lei-14-230-21>. Acesso em: 03 jul. 2025.

TOURINHO, Rita. O elemento subjetivo do tipo na nova Lei de Improbidade Administrativa: avanço ou retrocesso? **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**, nº 84, p. 147-169, 2022. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/3317605/Rita+Tourinho_RMP84.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

UCHIYAMA, Maria Eduarda Freitas. **A (des)necessidade do dolo específico na improbidade administrativa**. Disponível em: <https://revistas.pge.sp.gov.br/index.php/boletins/article/view/1397>. Acesso em: 09 jul. 2025.

VALGAS, Rodrigo. Genérico ou específico? Afinal, qual o dolo exigível no novo regime de improbidade administrativa? **Migalhas**, [s. l.], abr. 2022. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/363419/qual-o-dolo-exigivel-no-novo-regime-de-improbidade-administrativa>. Consulta em 10/07/2025.

CAPÍTULO 4

POR UM ESTADO SUSTENTÁVEL: O PAPEL INSTITUCIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

*Marcílio Barenco Corrêa de Mello*⁸⁸

Resumo

O presente artigo analisa a transversalidade da sustentabilidade na gestão pública brasileira, com foco no papel do Ministério Público de Contas (MPC) como instituição vocacionada à promoção de um Estado sustentável. Sustentabilidade é compreendida como princípio estruturante e multidimensional do Estado Democrático de Direito, em diálogo com a Constituição de 1988, com a Agenda 2030 da ONU e com a evolução do controle externo, que migra do paradigma formal de legalidade para modelo orientado a resultados, governança e proteção intergeracional. Demonstra-se que os Tribunais de Contas, concebidos como Tribunais de Contas democráticos, exercem função estratégica na juridicização dos resultados e na indução de boas práticas de governança ambiental, social, fiscal e institucional. Nesse cenário, o Ministério Público de Contas brasileiro, à luz de sua legitimidade constitucional e de sua atuação como custos *iuris* e custos *societatis*, afirma-se agente transversal de sustentabilidade, articulando prevenção, repressão e consensualidade responsável, em sintonia com os ODS 11, 12, 13 e 16. Com base em doutrina qualificada – Juarez Freitas, Odete Medauar, Maraluce Custódio, Edilson Vitorelli e na minha produção acadêmica, cotejada na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a autonomia e a relevância do Ministério Público de Contas sobre a pauta ambiental, sistematizada, entre outros, identifica-se que a consolidação de um Estado sustentável requer arranjo de controle externo independente, dialógico e tecnicamente

88 Procurador-Geral do Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais. Pós-Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Doutor em Ciências Jurídicas Públicas pela Universidade do Minho (Portugal). Mestre em Fundamentos Constitucionais dos Direitos pela Universidade Federal de Alagoas (UFAL).

robusto, comprometido com a efetividade dos direitos fundamentais e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável em sede de controle de resultados de políticas públicas e cumprimento integral da lei.

Palavras-chave: Sustentabilidade; Ministério Público de Contas; Tribunais de Contas; boa governança; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Abstract

This article examines the cross-cutting nature of sustainability in Brazilian public governance, focusing on the role of the Public Prosecutor's Office of Accounts (MPC) as an institution oriented toward building a sustainable State. Sustainability is understood as a structural and multidimensional principle of the Democratic Rule of Law, articulated with the 1988 Federal Constitution, the United Nations 2030 Agenda and the evolution of external oversight, which shifts from a merely formal legality paradigm to a results- and governance-oriented model grounded in intergenerational protection (FREITAS, 2012). The paper argues that Courts of Accounts, conceived as democratic Courts of Auditors, play a strategic role in juridifying results and fostering sound environmental, social, fiscal and institutional governance. Within this framework, the MPC – supported by its constitutional legitimacy and its dual status as *custos iuris* and *custos societatis* – emerges as a transversal driver of sustainability, combining preventive, repressive and dialogical tools aligned with SDGs 11, 12, 13 and 16. Grounded on leading scholarship by Juarez Freitas, Odete Medauar, Maraluce Custódio, Edilson Vitorelli and Marcílio Barenco Corrêa de Mello, and on Brazilian Supreme Court case law regarding the autonomy and relevance of the MPC and environmental adjudication, as systematized in the legal opinion in ADI 7.443/ES, the article contends that consolidating a sustainable State demands an independent, dialogical and technically robust external control system, committed to effectively implementing fundamental rights and the Sustainable Development Goals.

Keywords: sustainability; Courts of Accounts; Public Prosecutor's Office of Accounts; good governance; Sustainable Development Goals.

1 INTRODUÇÃO

A centralidade da sustentabilidade no constitucionalismo contemporâneo exige releitura das categorias clássicas da formação do Estado Democrático de Direito, gestão pública e do seu controle externo. A Constituição da República de 1988, ao instituir o Estado Democrático de Direito, vincula a atuação estatal à dignidade da pessoa humana, à proteção do meio ambiente, à realização progressiva de direitos fundamentais e à responsabilidade na gestão fiscal, conformando um dever de proteção intergeracional que impede escolhas públicas regressivas (BRASIL, 1988).

No plano internacional, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável explicita que não há desenvolvimento legítimo sem instituições íntegras, transparentes e responsáveis, nem sem políticas ambientais e sociais coerentes com a ideia de justiça entre gerações. O ODS 16, ao tratar de “instituições eficazes, responsáveis e inclusivas”, projeta diretamente responsabilidades para sistemas de controle, impondo que a *accountability* deixe de ser ritual meramente formal para assumir dimensão material de resultados.

A doutrina de Juarez Freitas (2019) assevera que a sustentabilidade funciona como “*princípio jurídico que condiciona a legitimidade de todo o exercício do poder*”, conferindo densidade normativa à exigência de integridade das decisões públicas. Essa leitura encontra eco nas reflexões de Maraluce Custódio (2015) sobre o desenvolvimento sustentável como dimensão do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, bem como na perspectiva de Odete Medauar (2019) acerca do controle como mecanismo de realização concreta dos valores constitucionais.

A experiência brasileira de controle externo, em especial a atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público de Contas, revela progressiva transição do modelo centrado na mera verificação de legalidade formal para um paradigma de controle orientado à boa governança, à efetividade das políticas públicas e à proteção do interesse público em sentido substancial (MELLO, 2021).

Partindo desse acervo teórico e institucional, o presente estudo propõe demonstrar que a sustentabilidade, assumida como princípio transversal, demanda um Ministério Público de Contas atuante como agente de conexão entre planejamento, execução, avaliação e responsabilização, garantindo que a agenda da sustentabilidade seja internalizada na lógica cotidiana das decisões públicas e da jurisdição de contas.

2 A EVOLUÇÃO DO ESTADO DE DIREITO E A EMERGÊNCIA DO ESTADO CONSTITUCIONAL SUSTENTÁVEL

A reflexão sobre o Estado de Direito, em sua trajetória histórica, revela um movimento contínuo de limitação do poder e de densificação dos vínculos entre autoridade, direitos fundamentais e responsabilidade pública. A leitura dessa evolução — do Estado absoluto ao Estado Liberal, deste ao Estado Social, passando pelo Estado Social-Fiscal e alcançando o Estado Democrático de Direito de feições constitucionais e ambientais — é decisiva para compreender a legitimidade das estruturas contemporâneas de controle, em especial dos órgãos de controle externo, na promoção de um Estado sustentável.

O ponto de partida é o contratualismo clássico. Em Rousseau, a crítica à “lei do mais forte” e ao poder despótico resgata a ideia de que a autoridade legítima nasce do pacto e é condicionada pela vontade geral, orientada à liberdade e à igualdade política (ROUSSEAU, 2012). Em Hobbes (1974), o pacto funda um soberano dotado de poderes concentrados, voltados à preservação da vida e à segurança, mesmo ao custo de severa restrição das liberdades. Essas matrizes tensionadas — proteção *versus* arbitrariedade — preparam o terreno para a formulação de um Estado de Direito que já não admite o poder como dado natural, mas como construção normativa sujeita a limites.

Bobbio destaca que a formação do Estado moderno coincide com a progressiva racionalização das instituições políticas, com a passagem das formas personalizadas de poder para um ordenamento

jurídico objetivo, no qual o governo é medido por regras gerais e previsíveis (BOBBIO, 1987). A noção inicial de Estado de Direito surge como contenção do arbítrio: a lei escrita, a separação de poderes, a garantia de liberdades individuais e a afirmação da propriedade privada funcionam como barreiras mínimas contra o absolutismo. Trata-se, todavia, de um modelo ainda marcado pelo formalismo e pela centralidade do indivíduo proprietário, em chave liberal-burguesa.

O Estado Liberal de Direito, erigido sobre a supremacia da lei, a separação de poderes e a autonomia privada, cumpre papel histórico essencial ao submeter o poder político a normas gerais e abstratas. Contudo, a experiência social do século XIX e início do século XX evidencia os limites de um esquema que, ao proteger formalmente a liberdade, tolera desigualdades econômicas profundas e exclusão de massas da cidadania efetiva.

Nesse contexto, o pensamento constitucional evolui para o Estado Social de Direito, no qual a Constituição deixa de ser apenas “carta de limites” e se converte em programa de ação: incorpora direitos sociais, econômicos e culturais, postulando a intervenção estatal para reduzir desigualdades, assegurar prestações mínimas e proteger grupos vulneráveis (BONAVIDES, 2011). O Estado de Direito ganha, então, dimensão material: não basta respeitar procedimentos; é necessário orientar o aparato público à realização concreta da dignidade humana.

A positivação de direitos sociais e a expansão das funções estatais conduzem ao Estado Social-Fiscal: a tributação, antes vista apenas como limite, passa a ser instrumento legítimo para financiar políticas públicas, desde que submetida a critérios de justiça, capacidade contributiva e solidariedade (TORRES, 1999). A legitimidade do Estado passa a depender também da correção e da transparência na arrecadação e no gasto, reforçando a centralidade de mecanismos de controle financeiro e orçamentário.

O pós-guerra e a experiência autoritária do século XX impulsionam um novo patamar: o Estado Democrático de Direito. Ele articula três dimensões indissociáveis: (a) normatividade

constitucional forte, com supremacia da Constituição e vinculação dos poderes públicos; (b) democracia pluralista, com participação política ampliada e reconhecimento de direitos fundamentais como limites e tarefas de proteção; (c) institucionalização de controles internos e externos aptos a conter abusos, corrigir omissões e estruturar políticas públicas.

Hegel, ao compreender o Estado como realização da liberdade concreta, antecipa a ideia de que a ordem jurídica não é mera soma de comandos, mas expressão institucional da eticidade coletiva (HEGEL, 2000). No Estado Constitucional contemporâneo, essa eticidade se traduz na supremacia da Constituição como “centro normativo da soberania”, deslocando o poder do governante para o texto constitucional e para seus mecanismos de guarda. Nesse ambiente, Cortes Constitucionais, Tribunais de Contas, Ministérios Públicos e demais instituições de controle passam a integrar o núcleo estruturante do Estado de Direito, não como exceções, mas como condição de sua própria legitimidade.

Bobbio assinala que a grande virada do constitucionalismo democrático reside na transformação da legalidade em juridicidade substancial: não basta que o poder atue “conforme a lei”, é preciso verificar se a lei e sua aplicação são compatíveis com os princípios e direitos fundamentais que a Constituição consagra (BOBBIO, 1998). O Estado Democrático de Direito repousa, assim, sobre uma malha densa de controles, transparência e responsabilização, abrindo espaço para a tutela efetiva do interesse público e dos direitos difusos.

A incorporação da dimensão fiscal e de riscos remonta uma sociedade complexa com ampliação de direitos metaindividuais e com funções estatais que exigem capacidade financeira sustentável. O Estado Social-Fiscal, tal como analisado por Torres, opera em uma “sociedade de riscos” na qual o poder público é chamado a gerir não apenas serviços clássicos, mas também riscos econômicos, sociais e ambientais crescentes (TORRES, 2000). Esse cenário expõe a tensão entre alta demanda por prestações públicas e limites orçamentários, exigindo critérios rigorosos de priorização e justiça distributiva.

A evolução do Estado de Direito impõe, então, a constitucionalização do Direito Financeiro e Orçamentário: princípios como legalidade tributária, moralidade, transparência, responsabilidade na gestão fiscal, vedação ao confisco e capacidade contributiva passam a integrar diretamente o juízo sobre a legitimidade das políticas públicas. O orçamento deixa de ser mero ato político discricionário para ser meio de concretização constitucional controlável, inclusive pelos órgãos de controle externo.

Nesse contexto, a legitimidade do Estado de Direito passa não só pelo desenho de direitos no plano abstrato, mas pela coerência entre esses direitos e a forma como se arrecada, se planeja e se gasta. Surge, com força, a exigência de controle de resultados: exige-se que a atuação estatal produza efeitos compatíveis com os fins constitucionais, não sendo mais admissível uma visão puramente formal ou procedimental do poder.

A partir do final do século XX e início do século XXI, consolida-se uma nova camada na evolução do Estado de Direito: o Estado Constitucional Sustentável ou Estado Constitucional Ecológico. O meio ambiente equilibrado é reconhecido como direito fundamental e condição de possibilidade de todos os demais direitos; a proteção intergeracional torna-se eixo normativo. A clássica equação entre liberdade e limitação do poder é reconfigurada: o exercício legítimo do poder estatal passa a ser medido também pela sua capacidade de preservar o futuro.

Essa evolução não rompe com o Estado de Direito; ao contrário, o aprofunda. A sustentabilidade atua como critério qualificado de juridicidade: decisões legislativas e administrativas que promovem degradação irreversível, agravam riscos sistêmicos ou comprometem o clima e os ecossistemas sem racionalidade técnica afrontam o núcleo do Estado Constitucional; omissões orçamentárias que inviabilizam políticas de proteção ambiental, prevenção de desastres e mitigação climática tornam-se inconstitucionais, por violarem deveres positivos de proteção.

Assim o Estado de Direito, em sua etapa sustentável, exige: a) um constitucionalismo robusto, que reconheça a centralidade dos deveres ambientais; b) um sistema de freios e contrapesos ampliado, no qual Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas fiscalizam a coerência entre receitas, despesas e proteção ambiental; c) a incorporação da lógica dos riscos e da precaução como elementos estruturantes das escolhas públicas; d) a participação social na definição de prioridades, reforçando legitimidade democrática e transparência; e) a submissão de políticas econômicas, fiscais e de infraestrutura ao crivo da sustentabilidade, entendida como princípio vinculante.

Nessa perspectiva, a atuação das instituições de controle não é acessória, mas constitutiva da própria evolução do Estado de Direito: do Estado legal defensivo ao Estado Constitucional Sustentável orientado por resultados, justiça social, responsabilidade fiscal e tutela intergeracional. O Ministério Público de Contas, ao problematizar gastos, orçamentos e políticas à luz da sustentabilidade e do texto constitucional, insere-se como peça-chave dessa trajetória evolutiva, garantindo que o Estado de Direito seja, ao mesmo tempo, democrático, social, fiscalmente responsável e ambientalmente comprometido.

3 SUSTENTABILIDADE COMO PRINCÍPIO ESTRUTURANTE E TRANSVERSAL DA GESTÃO PÚBLICA

A compreensão da sustentabilidade como princípio estruturante resulta da conjugação entre o texto constitucional, a normatividade internacional e a hermenêutica contemporânea dos direitos fundamentais. Não se trata de diretriz política aberta, mas de verdadeiro parâmetro jurídico de validade de planos, leis, contratos administrativos e políticas públicas. Ao vincular a ordem econômica à defesa do meio ambiente (art. 170, VI⁸⁹) e ao reconhecer o meio

89 “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: (...) VI - defesa do meio ambiente,

ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos (art. 225⁹⁰), a Constituição da República institui um dever estatal de proteção forte, que condiciona inclusive a atividade financeira e orçamentária (BRASIL, 1988).

Juarez Freitas (2019) propõe leitura integrada na qual sustentabilidade, eficiência, moralidade e segurança jurídica não se opõem, mas se reforçam, impondo que decisões administrativas adotem a alternativa menos danosa e mais coerente com a preservação do futuro. Em sua formulação, a sustentabilidade exige escolhas responsáveis, com base em evidências, transparência e participação social, afastando políticas improvisadas e regressivas.

Maraluce Custódio e Eriton Vieira (2015) defendem que o desenvolvimento sustentável se projeta como conteúdo do próprio direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, exigindo atuação positiva do Estado e dos órgãos de controle para evitar a degradação ambiental e as desigualdades socioespaciais. Trata-se de compreender o meio ambiente não apenas como espaço físico, mas como condição de possibilidade da dignidade humana.

A Agenda 2030 densifica esse quadro ao fixar metas quantificáveis, que podem — e devem — ser apropriadas pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público de Contas como critérios objetivos de aferição da legitimidade, racionalidade e efetividade das políticas públicas. Quando um governo ignora indicadores de risco climático, de pobreza extrema ou de desmatamento, viola-se não apenas um compromisso político, mas a exigência de boa administração e de proteção intergeracional.

A transversalidade da sustentabilidade, portanto, significa que cada decisão administrativa relevante deve ser testada quanto ao seu alinhamento com esses parâmetros normativos. A omissão em

inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (...)"

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

incorporar a perspectiva sustentável configura falha de planejamento e de controle, juridicamente relevante. Essa leitura reforça a necessidade de órgãos de controle capazes de dialogar com dados, indicadores e impactos de longo prazo.

Em se tratando de matéria de orçamentos públicos, o controle de legitimidade dos gastos públicos em matéria ambiental reclama ir além da aferição de estrita conformidade legal (existência de dotação, empenho regular, procedimento licitatório adequado) para alcançar o plano material da constitucionalidade. O ponto de partida é o art. 225 da Constituição da República, que estabelece deveres positivos e negativos de proteção, recuperação e gestão racional dos recursos naturais, vinculando todas as esferas federativas. Gastos públicos que colidam frontalmente com esses deveres — seja por financiar projetos lesivos sem adequada avaliação, seja por favorecer modelos sabidamente insustentáveis — não são apenas politicamente questionáveis, mas materialmente inconstitucionais, ainda que formalmente instruídos (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014).

A legitimidade do dispêndio, nesse contexto, é condicionada por três eixos: (i) aderência aos princípios da prevenção e da precaução, que exigem decisões informadas por evidências científicas e pela lógica da não regressão; (ii) observância do princípio do poluidor-pagador e do protetor-recebedor, de modo a evitar que recursos públicos subsidiem, sem contrapartida, atividades poluidoras ou climaticamente danosas; (iii) conformidade com o princípio da sustentabilidade enquanto parâmetro jurídico vinculante que integra proteção ambiental, integridade fiscal, justiça social e boa administração (FREITAS, 2019).

Sob essa chave, o controle exercido pelos Tribunais de Contas e pelo Ministério Público de Contas deve interrogar cada despesa relevante:

a) se há fundamentação técnica idônea (estudos de impacto, pareceres ambientais, gestão de riscos);

b) se o gasto contribui para metas explícitas de proteção, adaptação ou mitigação, ou se, ao contrário, aprofunda vulnerabilidades socioambientais;

c) se foram observados parâmetros de transparência, participação e motivação compatíveis com a dimensão democrática do direito ao meio ambiente.

Despesas destinadas, por exemplo, à flexibilização indevida da fiscalização, à expansão de infraestrutura de alto impacto sem avaliação ambiental séria, ou a empreendimentos que afrontem compromissos climáticos assumidos pelo Brasil, podem e devem ser qualificadas como gastos ilegítimos: violam o dever de proteção ambiental e a própria racionalidade da gestão responsável do erário (MILARÉ, 2018; MACHADO, 2010).

Nessa linha, o controle externo não atua apenas como instância sancionadora, mas como instância de qualificação do gasto, capaz de glosar, recomendar reorientações, condicionar execuções futuras e induzir termos de ajuste de gestão quando a programação financeira se opõe à sustentabilidade.

O Ministério Público de Contas, em especial, encontra espaço para sustentar que a legalidade, em matéria ambiental, é necessariamente legalidade qualificada: não bastam requisitos formais, é indispensável verificar se o gasto público é compatível com a realização progressiva do direito fundamental ao meio ambiente equilibrado e com a proteção intergeracional.

Nesse atuar, como fiscal da lei constitucionalmente posto, o Ministério Público de Contas está legitimado a questionar licitações, contratos, subvenções e subsídios ambientalmente nocivos, inclusive sob a perspectiva da proibidade administrativa ambiental, quando a escolha orçamentária revela captura privada, favorecimento indevido ou desprezo consciente às evidências científicas.

Acerca do controle de legitimidade dos orçamentos públicos em matéria ambiental (plano orçamental) a sustentabilidade projeta-se sobre o ciclo completo de planejamento (PPA, LDO, LOA) e execução,

de modo que a ausência injustificada de dotações ou a subexecução sistemática de programas ambientais e climáticos também configuram vícios de legitimidade. Em um Estado Constitucional que reconhece o meio ambiente como direito fundamental e bem de uso comum do povo, a política orçamentária deixa de ser mera arena discricionária para converter-se em espaço normativamente estruturado por deveres de proteção (SARLET; FENSTERSEIFER, 2014; FREITAS, 2019).

O precedente paradigmático da ADPF 708, em que o Supremo Tribunal Federal vedou o contingenciamento arbitrário e a inoperância do Fundo Clima, afirma expressamente que o Executivo tem o dever constitucional de assegurar funcionamento e alocação dos recursos voltados à mitigação das mudanças climáticas. A omissão orçamentária foi lida como violação direta do art. 225 da Constituição e como quebra do dever de proteção ambiental. Esse entendimento consolida a tese de que a inexecução deliberada de dotações ambientais essenciais ou a neutralização de fundos climáticos configura ilicitude constitucional, sujeita ao controle jurisdicional e ao controle de contas.

Em termos de controle externo, isso significa que Tribunais de Contas e Ministério Público de Contas devem fiscalizar:

a) se a programação orçamentária ambiental é minimamente compatível com os deveres constitucionais e com os compromissos internacionais assumidos (Acordo de Paris, Agenda 2030, ODS);

b) se (re)cortes, remanejamentos e contingenciamentos orçamentários e financeiros estão tecnicamente justificados ou se traduzem em retrocesso ambiental ilícito;

c) se há coerência entre o discurso normativo e a alocação efetiva de recursos (*green budgeting*), incluindo análise de renúncias fiscais e incentivos que afetem a política climática.

Um orçamento que, reiteradamente, subfinancia órgãos ambientais, fragiliza fiscalização, desmonta instrumentos de monitoramento e inviabiliza políticas de adaptação, viola o mínimo existencial ecológico e pode ser qualificado como orçamento

inconstitucional de fachada. Essa constatação autoriza recomendações estruturais, determinações para recomposição de dotações, acompanhamento contínuo e responsabilização de agentes que, por ação ou omissão, comprometam à efetividade da tutela ambiental (SCAFF, 2014).

Nesse contexto, órgãos de controle externo de contas surgem como vetores transversais de racionalidade orçamentária sustentável: questiona contingenciamentos abusivos, provoca auditorias operacionais e temáticas em fundos e programas ambientais, exige indicadores e metas, demanda transparência ativa, problematiza renúncias de receita incompatíveis com o dever de proteção ambiental e utiliza ferramentas de processo estrutural para assegurar a concretização progressiva de políticas climáticas e ecológicas. O controle de legitimidade dos orçamentos ambientais, assim entendido, deixa de ser exercício contábil restrito e passa a ser dimensão essencial da garantia do Estado Constitucional Ecológico.

4 TRIBUNAIS DE CONTAS, BOA GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE: DO CONTROLE DE CONFORMIDADE AO CONTROLE DE RESULTADOS

Na doutrina do Tribunal de Contas democrático sustento que as Cortes de Contas não podem permanecer confinadas à imagem de órgãos cartoriais, dedicados apenas à análise formal de documentos (MELLO, 2025). Devem ser instituições de garantia, voltadas à qualidade das políticas públicas, à integridade dos gastos e à proteção do patrimônio público em perspectiva ampla, o que inclui os bens ambientais, os direitos sociais e a confiança da sociedade nas instituições.

Esse modelo dialoga com a noção de boa governança, compreendida como síntese de legalidade, eficiência, *accountability*, participação e integridade. A boa governança não é conceito retórico: ela oferece critérios concretos para avaliar programas governamentais,

como coerência entre objetivos e meios, transparência das decisões, gestão de riscos e cumprimento de metas. Quando uma Corte de Contas realiza auditorias operacionais, auditorias ambientais e avaliações de políticas públicas, exercita controle que incide sobre resultados e impactos, aproximando-se do núcleo da ideia de sustentabilidade.

Odete Medauar (2019) ressalta que o controle da Administração Pública tem função reconstrutiva da juridicidade, de modo a recompor o equilíbrio entre poderes e assegurar concretização de valores constitucionais. Nessa linha, o controle externo não se limita a sancionar, mas orienta, recomenda, corrige e induz comportamentos administrativos mais responsáveis. Essa visão é compatível com instrumentos como recomendações, determinações com prazos, termos de ajuste de gestão e acompanhamentos estruturados.

No plano comparado, o direito da União Europeia estabelece, no artigo 3⁹¹ do Tratado da União Europeia, o compromisso com o desenvolvimento sustentável, e, no artigo 11⁹² do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a exigência de integração da proteção ambiental em todas as políticas setoriais. Além disso, são expressamente acolhidos os princípios da prevenção, da precaução e do poluidor-pagador, que formam base para decisões públicas prudentes, abertas a evidências científicas e avessas ao risco sistêmico.

Esses parâmetros europeus evidenciam um modelo no qual a sustentabilidade é critério transversal obrigatório, e não cláusula programática opcional. A aproximação desse padrão, no contexto brasileiro, reforça o dever das Cortes de Contas de verificar se os atos administrativos observam não apenas a lei em sentido estrito, mas

91 “Artigo 3º (...) 3. A União estabelece um mercado interno. Empenha-se no desenvolvimento sustentável da Europa, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social, e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente. A União fomenta o progresso científico e tecnológico.”

92 “Artigo 11º As exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável.”

também princípios estruturantes que condicionam a legitimidade do gasto público e das políticas implementadas.

A jurisprudência das Cortes de Contas brasileiras já sinaliza, em diversos julgados, a necessidade de vincular a análise de contas e contratos a objetivos de economicidade, eficiência e proteção ambiental, exigindo estudos técnicos, avaliação de riscos, transparência ativa e participação social. Essa evolução é compatível com a concepção de Tribunal de Contas democrático, voltado à produção de decisões compreensíveis, fundamentadas e socialmente controláveis.

Nessa ambiência, a sustentabilidade torna-se eixo organizador da atuação do controle externo: o parecer prévio sobre contas de governo, as auditorias em grandes projetos de infraestrutura, o exame de subsídios, renúncias fiscais e políticas climáticas passam a ser avaliados à luz de impactos intergeracionais, coerência com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a proteção dos bens comuns. A omissão nessa análise configura déficit de governança e de juridicidade.

5 O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS COMO INDUTOR DA SUSTENTABILIDADE DO ESTADO

O Ministério Público de Contas brasileiro, previsto no art. 130⁹³ da Constituição, assume papel singular no arranjo de controle externo: atua perante os Tribunais de Contas como órgão independente, sem subordinação ao Executivo, ao Legislativo ou ao próprio Tribunal em que oficia, vocacionado à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e do interesse público em matéria orçamentária, financeira, contábil e patrimonial.

A produção doutrinária recente demonstra que o Ministério Público de Contas se apresenta como *custos iuris* e *custos societatis*, isto é, como fiscal da juridicidade e representante institucional dos

93 “Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.”

interesses da sociedade perante a jurisdição de contas. Essa natureza funcional binária e híbrida afasta o reducionismo de enquadrá-lo como mera parte acusadora e legítima atribuições de promoção do devido processo de contas, proteção das garantias dos jurisdicionados e tutela dos bens coletivos (MELLO, 2021).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal discorre sobre a posição institucional do Ministério Público de Contas, evidenciando o reconhecimento de sua autonomia funcional e de sua equiparação, em garantias, aos demais ramos do Ministério Público brasileiro, como condição para atuação livre de captura política. Essa robustez institucional é pressuposto para que o órgão possa exercer, com independência, o controle crítico de políticas públicas com impacto socioambiental, fiscal e institucional relevante.

Na perspectiva da sustentabilidade, o Ministério Público de Contas atua transversalmente em diferentes frentes: provoca auditorias operacionais e ambientais; recomenda aperfeiçoamentos normativos e procedimentais; propõe termos de ajuste de gestão pública; questiona renúncias fiscais incompatíveis com o interesse público; acompanha a implementação de políticas de mitigação e adaptação climática; fiscaliza a execução de decisões das Cortes de Contas em casos estruturais, entre outros.

A aproximação com a teoria do processo estrutural, desenvolvida por Edilson Vitorelli (2019), permite compreender a atuação do Ministério Público de Contas como componente de arranjos institucionais capazes de enfrentar problemas complexos — como crises fiscais, colapsos em serviços de saúde, saneamento ou educação, e desastres ambientais — por meio de planos graduais, fiscalização contínua e diálogo institucional. Contribui, portanto, para que as decisões das Cortes de Contas não se esgotem em comandos abstratos, mas sejam acompanhadas e ajustadas até que se atinjam patamares mínimos de conformidade sustentável.

Além disso, a sua atuação na indução de políticas de integridade, transparência ativa, dados abertos e participação social reforça o vínculo entre sustentabilidade e democracia. Não há Estado sustentável

fundado em opacidade, informalismo decisório e captura privada de agendas públicas. Ao exigir planejamento consistente, estudos de impacto e avaliação de resultados, o Ministério Público de Contas faz convergir a pauta da sustentabilidade com a da boa governança e da proteção de direitos fundamentais.

6 CONCLUSÃO

A sustentabilidade, tomada como princípio estruturante e transversal, redefine o modo como se deve compreender a legitimidade da ação estatal. Políticas públicas, planos governamentais, contratos administrativos e decisões sobre receitas e despesas públicas passam a ser avaliados não apenas pela aderência formal à legalidade, mas também pela sua capacidade de proteger o meio ambiente, reduzir desigualdades, assegurar integridade fiscal e fortalecer instituições democráticas.

Os Tribunais de Contas, concebidos como instituições democráticas orientadas ao controle de resultados, ocupam posição estratégica na consolidação de um Estado sustentável. Ao incorporarem metodologias de auditoria de desempenho, avaliação de políticas e controle de grandes riscos, tornam-se capazes de dialogar com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e de oferecer respostas técnicas a desafios complexos.

A plena realização dessa vocação, entretanto, depende de um Ministério Público de Contas forte, independente e tecnicamente qualificado. Como *custos iuris* e *custos societatis*, este integra e tensiona o sistema de controle externo para que a pauta da sustentabilidade não seja residual, mas eixo orientador das decisões. Sua atuação preventiva, propositiva, repressiva e estrutural converte-se em condição de possibilidade de um modelo de governança pública capaz de entregar resultados socialmente legítimos e ambientalmente responsáveis.

Por um Estado sustentável, exige-se convergência entre desenho institucional, cultura jurídica e práticas de controle que reconheçam a sustentabilidade como princípio vinculante, dotado de força normativa.

O Ministério Público de Contas, junto aos Tribunais de Contas, é chamado a protagonizar essa transição, assegurando que cada decisão relevante de governo seja examinada à luz do compromisso indeclinável com as presentes e futuras gerações, conferindo efetividade concreta ao pacto constitucional e aos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, pautados pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (Agenda 2030), na refundação de um modelo de Estado Democrático de Direito Sustentável ou Ecológico.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **Liberalismo e democracia**. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1998.

BONAVIDES, Paulo. **Do Estado Liberal ao Estado Social**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

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. Acesso em: 12 nov. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 708/DF**. Rel. Min. Luís Roberto Barroso.

CUSTÓDIO, Maraluce Maria; VIEIRA, Eriton Geraldo. **O desenvolvimento sustentável à luz do direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado**. Meritum, v. 10, n. 1, p. 159-197, 2015.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

HEGEL, G. W. F. **Princípios da filosofia do direito**. Trad. Orlando Vitorino. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Coleção **Os pensadores**, vol. XIV. Tradução João

Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril cultural, 1974.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

MELLO, Marcílio Barenco Corrêa de. **A gestão pública e o controle: uma visão realista na era do consensualismo**. Controle em Foco - Revista do MPC-MG, v. 4, p. 29-34, 2024.

----- . **O Tribunal de Contas Democrático: do controle de conformidade ao controle de resultados**. Belo Horizonte: Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2025.

----- . **Da legitimidade do Ministério Público de Contas na atuação funcional como *custos societatis* e *custos iures***. Belo Horizonte: Controle em Foco, v. 1, n. 1, p. 46-54, 2021.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco**. 12. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 12 nov. 2025.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Trad. Rolando Roque da Silva. Edição eletrônica: Ridendo Castigat Mores, 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direito constitucional ambiental: Constituição, direitos fundamentais e proteção do ambiente**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SCAFF, Fernando Facury. **Orçamento republicano e liberdade igual**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

TORRES, Ricardo Lobo. **Legalidade tributária e riscos sociais**. Revista Dialética de Direito Tributário, n. 59, p. 95-112, 2000.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado da União Europeia**: versão consolidada. Bruxelas: União Europeia, 2016/C 202/01. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2e45c0ce-92b9-4957-bbbd-a40105295c30>. Acesso em: 12 nov. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia**: versão consolidada. Bruxelas: União Europeia, 2016E/TXT/2024-09-01. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a696b02b-750e-11ef-a8ba-01aa75ed71a1/language-en>. Acesso em: 12 nov. 2025.

VITORELLI, Edilson. **Levando os conceitos a sério: processo estrutural, processo coletivo, processo estratégico e suas diferenças**. Revista de Processo, n. 284, p. 333-369, 2019.

VITORELLI, Edilson. **O devido processo legal coletivo: dos direitos aos litígios coletivos**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

CAPÍTULO 5

DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA X RESERVA DO POSSÍVEL: A FUTURA NOVA REALIDADE DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

*Arthur Nadú Rangel*⁹⁴

*Karla Rebeca de Queiroz Rangel*⁹⁵

Resumo: O presente artigo busca analisar o conflito existente entre a Discricionariedade Administrativa e o Princípio da Reserva do Possível no contexto da efetivação dos direitos fundamentais no Brasil. O artigo parte da constatação de que a aplicação brasileira da Reserva do Possível sofreu uma inversão semântica e teleológica em relação à sua origem na Corte Constitucional Alemã, transformando-se em um escudo retórico para a ineficiência Estatal. Por meio da revisão bibliográfica e análise crítica baseada nas teorias de Häberle, Alexy e Joaquim Carlos Salgado, o estudo contrapõe o “Estado Poiético” (focado na gestão tecnocrática e orçamentária) ao “Estado Ético” (focado na realização da dignidade humana). Conclui-se que a futura realidade dos direitos fundamentais depende da superação da visão puramente contábil da administração pública, exigindo que a alegação

94 Doutor em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG, mestre em Direito pela Faculdade de Direito da UFMG, bacharel em Direito pela Faculdade Promove, especialista em Ciências Criminais pela Faculdade Arnaldo, professor na Faculdade Promove, professor colaborador da faculdade de Direito da UFMG, colaborador do TCEMG na Escola de Contas, membro da ABED, membro efetivo da Sociedade Hegel Brasil, Diretor do Grupo de Estudos Estratégicos da Faculdade Promove, membro dos seguintes grupos de pesquisa: Grupo de Pesquisa dos Seminários Hegelianos (UFMG); Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos Raul Soares (UFMG), Direito da Revista Pensar Direito, Analista dos sites – Plano Brazil, Forças de Defesa, Arsenal Geopolítica, Pesquisador do Think-Tank sovereignty E-mail: arthurnadu@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/5250558243796979>.

95 Graduada em Ciências do Estado pela UFMG, mestranda em Teoria da Justiça pelo PPGD com bolsa de fomento CAPES, (orientador: Prof. Dr. Joaquim Carlos Salgado). Membro da sociedade Hegel do Brasil. Email: krsmqweirz@gmail.com – Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4757708524477467>

de escassez de recursos seja comprovada e jamais utilizada para violar o mínimo existencial, sob pena de esvaziamento da força normativa da Constituição de 1988.

Palavras-chave: Direitos Fundamentais; Reserva do Possível; Discricionariedade Administrativa; Mínimo Existencial; Estado Ético.

Abstract: This article analyzes the conflict between Administrative Discretion and the Principle of the Reserve of the Possible in the context of the realization of fundamental rights in Brazil. The article begins with the observation that the Brazilian application of the Reserve of the Possible has undergone a semantic and teleological inversion in relation to its origin in the German Constitutional Court, transforming itself into a rhetorical shield for State inefficiency. Through bibliographic review and critical analysis based on the theories of Häberle, Alexy, and Joaquim Carlos Salgado, the study contrasts the “Poiético State” (focused on technocratic and budgetary management) with the “Ethical State” (focused on the realization of human dignity). It concludes that the future reality of fundamental rights depends on overcoming the purely accounting view of public administration, requiring that the claim of resource scarcity be proven and never used to violate the minimum subsistence level, under penalty of emptying the normative force of the 1988 Constitution.

Keywords: Fundamental Rights; Limits of the Possible; Administrative Discretion; Minimum Subsistence Level; Ethical State.

Resumen: Este artículo analiza el conflicto entre la Discreción Administrativa y el Principio de Reserva de lo Posible en el contexto de la realización de los derechos fundamentales en Brasil. El artículo comienza con la observación de que la aplicación brasileña de la Reserva de lo Posible ha sufrido una inversión semántica y teleológica en relación con su origen en el Tribunal Constitucional alemán, transformándose en un escudo retórico para la ineficiencia estatal. Mediante una revisión bibliográfica y un análisis crítico basado en

las teorías de Häberle, Alexy y Joaquim Carlos Salgado, el estudio contrasta el «Estado Poético» (centrado en la gestión tecnocrática y presupuestaria) con el «Estado Ético» (centrado en la realización de la dignidad humana). Concluye que la futura vigencia de los derechos fundamentales depende de la superación de la visión puramente contable de la administración pública, que exige que la alegación de escasez de recursos se pruebe y nunca se utilice para violar el nivel mínimo de subsistencia, so pena de vaciar la fuerza normativa de la Constitución de 1988.

Palabras clave: Derechos fundamentales; Límites de lo posible; Discrecionalidad administrativa; Nivel mínimo de subsistencia; Estado ético.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 trouxe como seu núcleo a construção de um conceito amplo de bem comum fundamentado na existência universal de direitos fundamentais, elemento comum ao Estado Democrático de Direito que ela buscava construir, onde não se pode limitar os direitos fundamentais a garantir apenas liberdades negativas (deveres de não intervenção do Estado), mas na existência de direitos positivos de realização obrigatória pelo Estado, estes que assumem o compromisso prestacional de reduzir desigualdades e promover o bem comum. Entretanto, a realização deste dever constitucional encontra um obstáculo prático e jurídico constante na administração pública: a limitação de recursos financeiros (por uma visão economicista do Estado) e a gestão das escolhas públicas (pela inversão de valores burocráticos decorrente da Lei de Responsabilidade Fiscal). É neste cenário complexo que emergem dois institutos centrais para o Direito Administrativo e Constitucional contemporâneo: a Discricionariedade Administrativa e o Princípio da Reserva do Possível.

O problema central que observamos neste trabalho consiste na frequente utilização da Reserva do Possível como justificativa genérica para a não efetivação de direitos sociais prestacionais, operando uma verdadeira ferramenta da administração pública contra as demandas que são colocadas como obrigatórias na norma constitucional. Isto nos leva a questionar: até que ponto a Discricionariedade Administrativa permite ao administrador público decidir sobre a aplicação ou não de direitos fundamentais sob o pretexto de limitação orçamentária ou da ideia de uma “boa administração financeira”?

Objetivando responder a tais indagações, o artigo estruturase primeiramente na análise do conceito de Discricionariedade Administrativa e sua evolução. Em seguida, analisamos a importação de Reserva do Possível, desde sua origem na Alemanha até a sua distorção na prática jurídica brasileira. Por fim, realizamos uma análise crítica sobre a “futura nova realidade” dos direitos fundamentais, onde se confrontam a lógica do “Estado Poiético” – técnico e burocrático – e a necessidade da volta à construção do “Estado Ético”, capaz de garantir o mínimo existencial como limite intransponível à Discricionariedade Administrativa.

A pesquisa deste artigo utilizou como metodologia base a revisão bibliográfica, focando em especial em autores renomados e em pesquisas científicas do campo do direito administrativo brasileiro e europeu. Também utilizamos da análise de jurisprudências que consideramos relevantes para o tema, emanadas por tribunais diversos. Por fim, realizamos a construção do texto em uma abordagem crítico-analítica, tendo como princípios norteadores a necessidade de realização dos direitos fundamentais e da liberdade para o coletivo, sendo este um dever do Estado com o sujeito.

2 O PROBLEMA DA UNIVERSALIZAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS

O existir da questão em análise (A discricionariedade administrativa versus a reserva do possível) se deve a um problema fundamental que todo o Estado Democrático de Direito enfrenta: como universalizar os direitos Fundamentais?

Tais direitos, por natureza, são inerentes a todas as pessoas, e neste sentido, fazem parte tanto da definição de sujeito quanto da definição de sociedade (SOARES, 2024). A sociedade é composta pela coletividade de particularidades, de indivíduos, que são os que gozam da liberdade garantida pelos direitos fundamentais; o professor Gilmar Mendes observa que, apesar da universalidade dos direitos fundamentais, nem todos eles são exercidos ao mesmo tempo por todos os indivíduos, sendo alguns deles privativos de certos grupos sociais ou certas pessoas em condições específicas determinadas pela lei:

“[...] não é exato falar sempre em universalidade, quanto ao polo passivo das relações jurídicas que se desenrolam em torno de um direito fundamental. Há casos em que se discute o delicado problema de saber se os direitos fundamentais têm por obrigação não só os Poderes Públicos como também os particulares; em outros casos, há direitos que, por sua natureza, apenas podem ter por obrigação o Estado” (MENDES, BRANCO, 2025, p. 88 e 89).

Certos direitos podem ser exigidos apenas em situações especiais, quando certas condições afligem o sujeito. O direito à saúde, por exemplo, pode ter o caráter permanente de aplicação, porém ele é exercido quando o sujeito necessita de atendimento médico e cuidado provido por serviços do Estado ou dele oriundos. Utilizar-se da reserva

do possível em certos casos, quando o sujeito atende os requisitos para o exercício daquele direito, significa negar a existência daquele direito, pois o mesmo não pode ser exercido (MENDES, BRANCO 2025).

Os direitos fundamentais buscam por sua natureza serem realizados, universalizados, entretanto, quando observamos as particularidades da sociedade, tais direitos podem enfrentar dificuldades complexas sobre a sua realização em concorrência com os demais sujeitos. Existe um entendimento comum nas sociedades democráticas que o direito de um indivíduo não pode se sobrepor ao direito do coletivo, entretanto, fazer esta distinção vai além do mero julgamento burocrático e administrativo: é necessário entender a origem do direito e as consequências de sua realização, observando que tais consequências não se resumem a custos e dificuldades, mas sim o impacto que ela tem na efetivação de direitos fundamentais dos demais sujeitos. Neste sentido a Reserva do Possível surge como ferramenta para determinar a realização ou não dos direitos em casos particulares, como ferramenta administrativa para o julgamento e decisão dos operadores do Estado para aplicação ou não de certos direitos no caso concreto.

3 DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

Antes que possamos discutir a reserva do possível e seu desafio frente a uma sociedade que tem caminhado em direção ao neoliberalismo, e por consequência, contra a consolidação dos direitos fundamentais, devemos observar os fundamentos burocráticos e legais, direcionados dentro da doutrina ocidental do direito administrativo.⁹⁶ A capacidade da administração pública de agir com certa flexibilidade tem o objetivo de transpor para a realidade da administração do Estado a fluidez e as várias particularidades que setores da sociedade, de grupos sociais e de regiões frente à execução da norma constitucional e das demais normas derivadas.

⁹⁶ Em relação ao ocidente europeu – Europa e América do Sul.

A discricionariedade administrativa, no sentido como aplicado atualmente refere-se à necessária margem de liberdade conferida à Administração Pública para tomar decisões, especialmente nos casos em que a lei não determina de modo exato qual conduta deve ser adotada (MELLO, 2025). Na Europa, o conceito desenvolveu-se fortemente a partir do pensamento francês, com autores como Maurice Hauriou e Léon Duguit, que destacaram a distinção entre atos vinculados e discricionários, enfatizando a necessidade de controle judicial para evitar abusos. Na Alemanha, a doutrina da “*Ermessen*” foi central, com Otto Mayer e posteriormente Ernst Forsthoff, defendendo que a discricionariedade deveria sempre respeitar os direitos fundamentais e os princípios do Estado de Direito.

No Brasil, o conceito foi inicialmente influenciado pela doutrina europeia, especialmente francesa, sendo consolidado por autores como Hely Lopes Meirelles e Celso Antônio Bandeira de Mello. Estes estudiosos destacaram a importância de limites à discricionariedade, como a legalidade, moralidade, razoabilidade e finalidade pública. Historicamente, a evolução do tema acompanhou o processo de constitucionalização do direito administrativo, ampliando o controle judicial sobre os atos discricionários, sobretudo quando há violação de direitos fundamentais ou desvio de finalidade.

Assim, tanto na Europa quanto no Brasil, observa-se uma trajetória de fortalecimento dos mecanismos de controle da discricionariedade, com crescente preocupação em proteger o cidadão contra arbitrariedades e assegurar a efetividade dos direitos fundamentais. Entretanto, ocorreu o processo constitucional de burocratização da discricionariedade administrativa – pelo processo de determinação da reserva do possível como ferramenta da hermenêutica da aplicação da discricionariedade administrativa. A consolidação deste entendimento foi necessária frente à crescente demanda por aplicação de direitos previstos nas constituições democráticas dos países europeus e do Brasil. A burocratização da aplicação dos direitos fundamentais (no sentido de buscar uma ordem interna), abriu espaço para a aplicação da interpretação da reserva do

possível como um impedimento de natureza coletiva a uma pretensão individual ou de um grupo de pessoas. Porém, mesmo considerando os claros casos de impossibilidade do reconhecimento de um direito individual frente ao direito coletivo geral, a reserva do possível deve ser aplicada apenas frente a regras claras da discricionariedade administrativa e da interpretação constitucional.

4 RESERVA DO POSSÍVEL E O CONFLITO NO SEU CONCEITO

O conceito moderno de reserva do possível surgiu na Alemanha em 1972 no caso *numerus clausus* (BVerfG33, 303). O julgamento adotou uma visão original do papel do Estado na realização dos direitos coletivos previstos na lei alemã. Dentro de uma visão do ordoliberalismo, com a busca da realização do Estado de Bem-Estar social, foi observado pelos juízes que a educação superior, mesmo sendo custosa, faz parte dos direitos fundamentais de todos os cidadãos, devendo o Estado expandir a sua aplicação dentro do possível, sem que se crie por causa disto um prejuízo para os demais direitos. Aqui vemos uma particularidade na criação do conceito de Reserva do Possível (*Vorbehalt des Möglichen*), foi na sua primeira aplicação, que como observa o professor Matsushita, teve como objetivo ampliar um direito ao seu limite máximo e não justificar a limitação de um direito (MATSUSHITA, 2022).

A criação do Tribunal Alemão deve, por causa de sua característica que existe entre a obrigação de aplicar e garantir o direito e a limitação do “possível” abranger três pontos principais: A realidade fática, a realidade jurídica e o princípio da razoabilidade.

Quando olhamos pela lente da realidade fática, buscamos entender a realidade dos direitos fundamentais quanto a sua possibilidade de restrição (ALEXY, 2006). Os direitos fundamentais, na realidade de sua aplicação, apenas podem ser restringidos por uma norma de caráter constitucional válida, que verse não sobre a perspectiva do direito, mas como restrição das liberdades das pessoas

frente a um possível conflito de direitos ou de capacidades. Neste sentido Alexy observa:

“ Restringíveis são os bens protegidos por direitos fundamentais [...] e as posições *prima facie* garantidas por princípios de direitos fundamentais. Entre esses dois objetos de restrições há relações estreitas. Princípios de direito fundamentais exigem a proteção mais abrangente possível dos bens protegidos, como, por exemplo, a proteção mais ampla a liberdade geral”. (ALEXY, 2006, Pg. 281)

Os direitos não são restringíveis naturalmente, mesmo por princípios legais, porém a reserva legal existe como forma estipulada pela lei para execução “possível” de tais princípios frente a garantia da liberdade geral. Assim, quando Alexy busca estruturar a aplicação dos direitos fundamentais, ele entende que apenas é possível a realidade sobre os direitos possíveis.

Observando a realidade dos fatos, a positivação dos direitos fundamentais como liberdades coletivas, elas só podem ser executadas se previstas na constituição, não pelo objetivo, mas pela sua realidade e sua capacidade de se valer na realidade da lei. O professor Salgado aponta que a realidade dos direitos não pode ser separada da realidade da lei (SALGADO, 2006). O direito (a lei positivada) deve ser a medida de todos os direitos fundamentais pois a igualdade e a liberdade que se deriva da realização dos direitos fundamentais existe apenas frente a realidade normativa do direito. Em conjunto com este entendimento podemos adotar o pensamento de Hesse quanto à realidade constitucional da execução dos fundamentais. Para Hesse, existem limites para a realização dos direitos fundamentais que estão associado aos limites constitucionais da realidade. Os direitos são os reflexos do possível (HESSE, 2020). O direito utiliza da força da constituição não apenas para se moldar à realidade, mas para transformar a realidade dos direitos fundamentais.

O Professor Matsushita observa que a realidade dos direitos fundamentais não pode apenas ser determinada pelo possível na realidade e o impossível, mas também pela busca da expansão dos direitos fundamentais presentes na constituição em busca de sua realidade máxima: “[...] a determinação objetiva sobre a extensão do mínimo existencial e seus aspectos mais pragmáticos caíram na esfera da competência exclusiva do legislador”. Ou seja, a realidade da lei será a realidade da aplicação dos direitos fundamentais. A realidade será o limite da aplicação dos direitos fundamentais em cada caso particular; desta forma a Reserva do Possível será uma ferramenta hermenêutica da realidade para aplicação dos direitos e a sua limitação quando o mesmo ameaça à liberdade coletiva ou a capacidade do Estado de executar tal obrigação.

Observando a inerente existência de um limite para os direitos fundamentais na forma da alegação da Reserva do Possível, o jurista alemão Peter Häberle constrói dentro da sua teoria dos Direitos Fundamentais o conceito de Limite dos Limites (*Schranken-Schranken*) (HÄBERLE, 2019). Para Häberle a justificativa da incapacidade do Estado ou do limite da liberdade coletiva não podem ser utilizados sem que exista um “limite” da limitação dos direitos fundamentais, observando que em primeiro lugar não podem existir uma ferramenta ilimitada a disposição da burocracia estatal. Os direitos fundamentais que são inerentes das pessoas humanas devem ser protegidos não apenas por ferramentas institucionais “*a posteriori*” da aplicação da lei, mas por meio de proteção jurídica no sentido estrito, buscando a interpretação humana dos casos reais de limitação da aplicação dos direitos fundamentais, e não mais como uma ferramenta burocrática:

“ La protección de los derechos fundamentales em el Estado prestacional no puede poner por delante únicamente a la protección jurídica judicial a posteriori. Por eso, se deben seguir las ‘dos vías’ siguientes: por un lado, a través de la protección em sentido *estricto* (protección judicial) y, por otro lado,

em sentido amplo (de tipo no judicial) através des due process iusfundamental, del *status activus pecessualis*. [...] La distinción entre derecho fundamental e interés de derecho fundamental es acá productivo: derecho fundamental es el contenido material que se puede convertir em justiciable como derecho público subjetivo o exigencia; interés de derecho fundamentales que están más allá de estos limites – intereses que pueden ser protegidos óptimamente solo dentro de los procedimientos no judiciales”. (HÄBERLE, 2019, Pg. 133 – 135).

Para Häberle, a limitação dos Direitos Fundamentais é possível dentro da realidade da perspectiva do exercício de um direito que depende de intervenção judicial para a sua efetivação. Trazendo para o cenário da Reserva do Possível, observamos que a limitação é legítima para o jurista alemão, quando o direito não é realizável por si, por sua natureza, mas quando precisa se afirmar através de um sistema de proteção e execução externo, sujeito a análise do conflito de liberdades e de possibilidades. A limitação da limitação se encontra na natureza dos direitos constitucionais, quando o mesmo é imanente, não podendo ser limitado, mas quando é declarativo, o próprio sistema que é responsável pela sua declaração pode agir de forma negativa ao limitar o direito quando o mesmo se encontra impossibilitado de ser realizado por fatores externos e coletivos (HÄBERLE, 2019).

Observando a construção do conceito de Reserva do Possível diante destes pontos doutrinários temos tal conceito não como uma ferramenta limitadora da aplicação dos direitos fundamentais, mas sim uma ordem de expansão da sua aplicação dentro dos limites legais e constitucionais. A Reserva do Possível na sua origem deve ser aplicada como a ideia de expandir a capacidade do Estado de realizar os direitos fundamentais até o limite possível com o intuito de estabelecer o limite do limite, como apontado por Häberle.

Entretanto, o conceito da Reserva Legal, quando importado para o Brasil teve o seu “sinal de aplicação” invertido. O Conceito

passou a ser utilizado como ferramenta do Estado (inicialmente judicial e posteriormente também administrativa) para justificar a limitação da aplicação dos direitos fundamentais que não poderiam ser realizados de forma direta sobre a ordem constitucional, mas que fosse dependente de uma segunda camada de legalidade, seja por um órgão de Estado ou por uma decisão judicial. O Professor Matsushita observa que a aplicação deste princípio acabou limitada á interpretação individual da aplicação limitada de direitos, geralmente dentro da aplicação do direito a saúde frente a limitação coletiva da liberdade:

“Dessa maneira, o debate sobre a reserva do possível no Brasil tem seu enfoque, não só, mas majoritariamente, na relação entre a necessária resposta a demandas individuais, muitas vezes girando em torno da garantia à vida, e a dotação orçamentária comprometida para o atendimento da coletividade, arguindo então o Estado que dita dotação é prejudicada por conta das decisões judiciais procedentes ao aporte financeiro de medicamentos e tratamentos em espectros restritos a determinados sujeitos.” (MATSUSHITA, 2022).

Desta forma, o conceito de Reserva do Possível no Brasil passou a ser definido por duas ordens: a ordem *fática*, onde a limitação para a realização positiva de um direito fundamental reconhecido na constituição e pela limitação de recursos ou capacidade técnica de sua execução; e a ordem *jurídica*, de caráter orçamentário, onde a limitação para a realização de um direito fundamental para certos indivíduos em certas situações acontece pela questão financeira da execução do mesmo. Segundo Barreto, tal limitação jurídica de um direito fundamental geralmente se fundamenta em preceitos neoliberais baseados em três pontos ideológicos decorrente da ideia de Estado como inimigo da liberdade: primeiramente a ideia que os direitos sociais são direitos de segunda ordem, de menor importância frente

ao direito à liberdade individual de cada indivíduo; Que os direitos sociais existem apenas em economias ricas e fortes, decorrente do excesso de produção e de bens e por final que o custo é inerente a todos os direitos e por isto por ser um custo, os direitos sociais apenas podem ser exercidos quando houver excedente financeiro que cubra o custo (BARRETO in SARLET, 2003).

A ordem jurídica da Reserva do Possível tem sido utilizada no Brasil de forma ampla como justificativa para o não cumprimento de obrigação do Estado com sujeito certo e determinado sobre um direito constitucional, julgado e afirmado juridicamente gerando uma obrigação legal da administração pública sob a justificativa da Discricionariedade Administrativa e da súmula 473 do STF. A liberdade Administrativa estipulada pela sua discricionariedade não pode ser vista como forma meramente burocrática de negação ou aplicação de um direito fundamental, mas como um sistema procedimental para análise da possibilidade e da sua execução. Neste mesmo sentido o professor Alexandre Mazza observa:

“A Súmula 473, ao reconhecer o poder de autotutela da Administração, ressalva “em todos os casos” a apreciação judicial. Por óbvio, o trecho final do verbete não contempla autorização irrestrita para o Judiciário revisar qualquer aspecto do ato administrativo. Em que pese à redação da Súmula 473 reclamar urgente correção de duas imprecisões (anulação é dever e não poder; atos viciados originam direitos sim, devido à presunção de legitimidade), a locução “em todos os casos” está correta se interpretada no sentido de estender o alcance do controle judicial a aspectos de legalidade tanto dos atos vinculados (v.g. o ato anulatório) quanto dos discricionários (v.g. o ato revocatório). A discricionariedade aloca-se na norma que atribui competência. E a atribuição de competência para o exercício de função administrativa tem como fonte primária a lei em sentido formal. Sempre que a lei comete ao

administrador público determinada atribuição e ao fazê-lo utiliza, mesmo involuntariamente, conceitos jurídicos abertos (interesse público, segurança da coletividade, lealdade às instituições), as diferentes interpretações encerradas no espectro competencial gizam margem de liberdade dentro da qual todas as opções de conduta são in *abstracto* aceitas pelo sistema”. (MAZZA in CARVALHO FILHO e LEÃO, 2020)

Existe dentro da administração pública, como afirmado pelo STF, a liberdade do ato administrativo e da discricionariedade Administrativa, que no Brasil se caracterizou como forma burocrática de execução dos deveres constitucionais do Estado e de fundamentação administrativa para a negação ou limitação de direitos fundamentais baseado nas limitações do poder público no Brasil. Não podemos negar que existe um entendimento mínimo sobre o que venha a ser a limitação da disponibilidade dos direitos fundamentais (relacionado a realidade dos fatos que determinam a aplicação do direito) mas não existe um entendimento doutrinário ou jurisprudencial sobre o limite dos limites na aplicação da discricionariedade administrativa na negação dos direitos fundamentais (BREUS, 2007).

A aplicação do princípio da Reserva do Possível no Brasil foi totalmente invertida da sua origem, como observado anteriormente. Para a corte alemã, os direitos sociais de execução ativa do Estado são exigíveis e de devem ser executados ao limite da possibilidade (ao máximo possível ao qual é esperado da sociedade, visto que o direito é dever do Estado), adotando o entendimento que tais direitos ativos estão incluídos dentro da ideia de “mínimo existencial” e não como direitos de execução discricionária (HÄBERLE, 2019). Os direitos prestacionais estão colocados no Estado Democrático de direito ocidental, principalmente na Europa como características que definem o sujeito – características da pessoa humana que são reconhecidos universalmente pelo Estado e pela constituição. O conceito de sujeito de direito está ligado diretamente a prestação

pelo Estado de tais direitos; neste sentido a decisão da corte alemã no caso *numerus clausus* é a afirmação do exercício de tais direitos até o limite do possível dentro da concepção do Estado de Direito. Observa a Professora MAAS e o Professor KIRSTE:

“[...] os direitos prestações concebem-se como direitos positivos, sendo identificados, na teoria dos *status*, com o *status positivus* ou *civilitatis*, no qual há pretensões do indivíduo a prestações positivas por parte do Estado,³³ sendo esse status característico do Estado Social. Identifica-se, aqui, a concepção de uma liberdade positiva, uma liberdade para algo. Explica-se: o *status positivus* é protegido mediante pretensões a prestações de serviços e de participação dos cidadãos perante o Estado. Nesse sentido, essas pretensões permitem, em primeiro plano, o uso positivo da liberdade. Além do mais, uma ação do Estado que só objetive a proteção do indivíduo, mesmo que seja praticada contra a sua vontade, não se torna justificável. As prestações de serviços do Estado devem também, em todo o caso, servirem a uma finalidade relativa ao bem comum. Por exemplo, leis de proteção aos não fumantes são justificadas em benefício dos clientes e funcionários de restaurantes que não fumam e não o contrário, isto é, em virtude dos fumantes e proprietários que colocam sua saúde voluntariamente em risco. Nesse diapasão, o *status positivus* correlaciona-se a prestações que o indivíduo não pode, por si só, executar. Extrapolando essa restrição, o Estado não é mais promotor da liberdade, mas restritivo dela.” (MAAS; KIRSTE, 2022)

Observamos aqui um ponto de questionamento relevante que abre o espaço para a aplicação da discricionariedade Administrativa e do uso desta ferramenta para justificar a aplicação do princípio da Reserva do Possível: a posição de conflito entre os direitos individuais (do indivíduo único) e o bem comum.

A Constituição Brasileiro de 1988 traz em seu núcleo a busca pela realização do bem comum, pelo qual os demais direitos irão decorrer e serem criados. O extenso rol de direitos fundamentais presentes na CF 88 buscam compilar o sistema de direitos fundamentais reconhecidos pela norma em uma única categoria de direitos fundamentais universais inerente à pessoa humana, entretanto não podemos deixar de observar que a separação dos direitos e deveres individuais e coletivos (capítulo II) dos direitos fundamentais (capítulo I) e dos direitos sociais (Capítulo III) mostra um certo grau de percepção de ordem de aplicação dos direitos pelo legislador constituinte quando encontramos um conflito de direitos (direito individual vs direito coletivo). O bem comum deve ser visto como a realização do bem público e da liberdade coletiva realizado pela efetivação de direitos fundamentais reconhecidos na ordem constitucional (FIUZA, COSTA, 2016).

A construção narrativa da limitação dos direitos fundamentais positivos pelos seus custos ou pela dificuldade de realização dos mesmos representa uma subversão da finalidade do Estado Brasileiro, trocando a ideia de bem comum pela ideia de direitos voltados para a administração burocrática da máquina estatal. Neste sentido MAAS e KIRSTE observam:

[...] constitui um paradoxo que o Brasil, com sua Constituição tão avançada em matéria de direitos sociais, comparando-se, até, com a Lei Fundamental alemã e a legislação austríaca, [...], na realidade, possua uma precária distribuição desses serviços, diante da omissão e/ou ineficácia de políticas públicas para o fim de concretizar a Carta Constitucional e, também, reafirma-se, em face da constante e inevitável aliança entre o econômico e o social (os direitos sociais possuem seu custo!). Trata-se de um problema de eficácia social dos direitos fundamentais sociais proclamados” (MAAS; KIRSTE, 2022).

A administração pública diante de princípios negativos à dignidade da pessoa humana se vê compelida a negar o acesso a direitos por causa de limitações da concepção do dever do Estado como realizador da liberdade. O uso da Discricionariedade Administrativa, ferramenta legítima e fundamental para a operacionalização burocrática do Estado, como justificativa para o julgamento técnico dos direitos fundamentais e a limitação do seu exercício por critérios “técnicos” é o exemplo claro da subversão ética do Estado por uma visão mecânica e matemática da administração pública. Este fenômeno é o que o Professor Salgado chama de Estado poiético, onde a finalidade humana e o bem comum, objetivo dos Estados Democráticos de Direito modernos, são substituídos pela administração vazia e sem propósito, matemática, dos direitos fundamentais. Ao tornar a aplicação dos direitos fundamentais dependente de regras técnicas e formalismos vazios, a administração pública estabelece uma camada de “controle” da norma constitucional com efeitos superiores ao próprio ordenamento constitucional, dentro da crítica de Häberle sobre a não determinação dos limites dos limites da Reserva do Possível. Salgado observa esta transformação como uma substituição do bem comum constitucional pela ideia de econômico, mecânico e que não possui conteúdo ético dentro de si:

“No Estado poiético, o produto do fazer é o econômico, que nenhum compromisso tem com o ético, e procura, com a aparência de cientificidade, subjugar o político, o jurídico e o social. Não é ético, porque o seu fazer não se dirige a realizar os direitos sociais. Evidentemente, se o Estado realiza os direitos sociais, esse fazer é ético”. (SALGADO, 1998).

Mais à frente Salgado observa a separação e a dicotomia que se estabelece entre a realização da liberdade coletiva e do confronto com a liberdade individual:

“Não há um Estado separado da sociedade, pois é ele a própria sociedade politicamente organizada, ou uma organização política da sociedade, segundo a qual os indivíduos exercem os direitos políticos. Não só a autonomia privada, mas também a autonomia política. A característica do Estado liberal é a autonomia privada, enquanto que a do Estado democrático é a autonomia política”. (SALGADO, 1998).

A limitação de um direito individual quando em conflito com os direitos coletivos se diferencia em seu conceito da limitação de um direito coletivo exercido por um sujeito por motivos econômicos ou burocráticos. Os direitos individuais se realizam na vontade do sujeito em exercê-los, desde que os mesmos se encontrem disponíveis, entretanto os direitos coletivos devem ser ativamente construídos pelo Estado, como observado anteriormente: são direitos de prestação positiva. (BREUS, 2007).

Diferente do observado na Alemanha onde a Reserva do Possível não se baseia apenas em limitações econômicas ou burocráticas, mas envolve uma avaliação fundamentada entre a disponibilidade de recursos financeiros e a obrigação constitucional de efetivar direitos fundamentais positivos. O Tribunal Constitucional alemão estabeleceu que o Estado deve demonstrar, de maneira objetiva e transparente, a real inexistência de recursos para justificar eventual restrição do cumprimento de direitos de prestação, não podendo simplesmente alegar escassez orçamentária sem a devida comprovação através de ato discricionário da administração pública.

Também se diferencia que a jurisprudência alemã reforça que a Reserva do Possível não pode ser invocada de forma genérica para negar prestações sociais, devendo o Estado buscar alternativas viáveis e priorizar a concretização dos direitos fundamentais sempre que possível, uma vez que o compromisso constitucional se sobrepõe às limitações meramente financeiras ou de planejamento, devendo serem realizadas como objetivo intrínseco do Estado Democrático de

Direito. Assim, o debate alemão se caracteriza por um equilíbrio entre o dever de proteção e promoção dos direitos, a limitação de recursos e a necessidade de fundamentação rigorosa para eventuais restrições, servindo de referência crítica para a discussão brasileira sobre o tema. Neste sentido o Professor Dirley observa:

“A doutrina e a jurisprudência do Bundesverfassungsgericht entendem que o reconhecimento dos direitos sociais depende da disponibilidade dos respectivos recursos públicos necessários para satisfazerem as prestações materiais que constituem seu objeto (saúde, educação, assistência, etc.). Para além disso, asseguram que a decisão sobre a disponibilidade desses recursos insere-se no espaço discricionário das opções do governo e do parlamento, através da composição dos orçamentos públicos. Canotilho chama esse limite de *reserva do possível* (*Vorbehalt des Möglichen*, para o Tribunal Constitucional Federal Alemão) para significar que a efetivação dos direitos sociais depende da disponibilidade dos recursos econômicos. A doutrina nacional, lamentavelmente e não sem equívoco, vem acolhendo comodamente essa criação do direito estrangeiro, aceitando-a indiscriminadamente como obstáculo à efetividade dos direitos sociais”. (CUNHA JÚNIOR, 2008)

A interpretação brasileira da aplicação da Reserva do Possível se deve a interpretação extensiva da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira⁹⁷, que segundo o Professor Thiago Breus, elevou o controle burocrático gerencial e o princípio da eficiência ao topo da ordem fiscal de execução do orçamento, superando o princípio da efetivação dos direitos fundamentais e do controle burocrático da administração pública. (BREUS, 2007).

97 Lei Complementar Nº 101, de 4 de Maio de 2000.

5 UMA FUTURA NOVA REALIDADE

Como retornar ao conceito Ético de Estado, que tem em seu núcleo o ser humano como finalidade? Diante da distorção observada na aplicação da Reserva do Possível e na inversão de valores da Lei de Responsabilidade Fiscal como dogma de gestão administrativa, surge a necessidade imanente de estabelecer barreiras constitucionais à Discricionariedade Administrativa quando esta atua sobre direitos fundamentais e elementos da dignidade humana. Muitos autores passam a recorrer à doutrina do Mínimo Existencial, que surge como um contraponto “inafastável” ao Princípio da Reserva do Possível (FARIAS, 2015). Se a Discricionariedade Administrativa permite ao administrador a liberdade de escolha baseada na conveniência e oportunidade, tal liberdade deve ter um limite imediatamente quando a omissão do Estado atinge o núcleo essencial constitucional do bem comum. Entretanto cabe aqui a crítica à ideia de Mínimo Existencial, uma vez que a Constituição Estabelece nos seus direitos não valores mínimos ou máximos, mas valores que são esperados para todas as pessoas; não existe, nesta visão, um mínimo ou um máximo tangível, mas sim a busca pelo cumprimento da norma.

No Brasil, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, centralizada na ADPF 45, trouxe os primeiros traços da ideia de dever Constitucional do Estado com os Direitos Prestacionais da constituição, ao observar que a alegação de falta de recursos não pode ser aceita de justificativa quando está em jogo a realização do bem comum. A Discricionariedade Administrativa não possui um valor efetivo superior aos dos direitos fundamentais.

A contraposição entre a Reserva do Possível e o dever constitucional revela a falácia do argumento econômico tecnicista. Como observa Sarlet, o mínimo existencial não é apenas um direito a sobreviver, mas um direito a viver com dignidade, englobando um conjunto de prestações materiais sem as quais a liberdade objetiva não pode ser alcançada (SARLET, 2003). O orçamento público, longe de ser algo meramente técnico (poiético), é a materialização das

escolhas políticas e administrativas que se insere no objetivo do Estado Brasileiro. De um lado, a lei de responsabilidade fiscal e a Reserva do Possível mantem o Estado alinhado a princípios meramente “técnicos” como observado por Salgado no Estado Poietico (SALGADO, 1998). A Discricionariiedade Administrativa que decide de forma genérica sobre os direitos prestacionais serve à tecnocracia e ao crivo do mercado e da arrecadação.

É necessário resgatar e fortalecer o papel do Estado na realização do bem comum – o Estado Ético. A atividade administrativa tem como fim a realização da liberdade e da dignidade da pessoa humana, universalizados os direitos fundamentais. A economia e o orçamento são meros instrumentos subordinados ao fazimento da administração do Estado. A futura realidade dos direitos fundamentais exige que os operadores do direito compreendam que a escassez de recursos não elimina a titularidade do direito, pelo contrário, a escassez exige um agir administrativo ainda mais focado na ideia de justiça e no ser humano. O futuro dos direitos fundamentais no Brasil não reside na negação da realidade econômica, mas na submissão da economia à Constituição.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros Editores, 2008;

BREUS, Thiago Lima. **Políticas públicas no Estado Constitucional: Problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Fórum, 2007;

CARVALHO FILHO, José dos Santos. LEÃO, Simone L. S. S. Dabés. **Efetivação dos Direitos Sociais por meio de Intervenção Judicial: Análise da Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Del Rey, 2020;

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **A efetividade dos direitos fundamentais sociais e a reserva do possível**. In: NOVELINO, Marcelo. *Leituras complementares de direito constitucional: con-trole de constitucionalidade e hermenêutica constitucional*. 3. ed. Bahia: JusPodivm, 2008;

FARIAS, Luciano Chaves de. **Mínimo Existencial: Um parâmetro para o Controle Judicial das Políticas Sociais de Saúde**. 1ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015;

FIUZA, Ricardo Arnaldo Malheiros. COSTA, Mônica Aragão Martiniano Ferreira e. **Aulas De Teoria Do Estado**. 4 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016;

HÄBERLE, Peter. **Los derechos fundamentales em el Estado prestacional**. Trad. Jorge Luiz Vásquez. 1ª ed. Lima: Palestra Editores, 2019;

HESSE, Konrad. **A Força normativa da Constituição**. Porto Alegre, S. A. Fabris, 2004;

MAAS, Rosana Helena. KIRSTE, Stephan. Brasil, Alemanha e Áustria: os direitos sociais são direitos fundamentais garantidos constitucionalmente? In : **DIREITOS FUNDAMENTAIS E JUSTIÇA**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/v2/revista/P136>. Acesso em: 1 dez. 2025;

MATSUSHITA, Thiago Lopes. **Reserva do possível**. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017;

MELLO. Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 38^a ed. Belo Horizonte: Forum, 2025;

SALET, Ingo Wolfgang (org.). **Direitos Fundamentais Sociais: Estudos de Direito Constitucional, Internacional e Comparado**. Rio de Janeiro: Renovar, 2003;

SALGADO, Joaquim Carlos . O Estado Ético e o Estado Poético. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v 27, n. 2, pág. 37-68, 1998;

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no mundo contemporâneo – Fundamentação e explicação do Direito como MAXIMUM ÉTICO**. Belo Horizonte: Del Rey, 2006;

SOARES, Mário Lucio Quintão. **Teoria do Estado: Introdução**. 2^a ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004;

CAPÍTULO 6

NEGOCIAÇÕES, MEIO AMBIENTE & REPRESENTAÇÃO: A QUESTÃO AMBIENTAL NA AMAZÔNIA E O ACORDO MERCOSUL-UE NOS DISCURSOS DO PARLAMENTO EUROPEU (1999-2019)

NEGOTIATIONS, ENVIRONMENT & REPRESENTATION: THE AMAZON'S ECOLOGIC ISSUE AND THE MERCOSUR-EU FTA ON EUROPEAN PARLIAMENT STATEMENTS (1999-2019)

*Guilherme Fenício Alves Macedo*⁹⁸

*Anna Beatriz Leite Henriques*⁹⁹

*Amanda Caroline Galdino*¹⁰⁰

Resumo:

Este trabalho tem por objetivo avaliar a associação entre a questão ambiental na Amazônia e as negociações do acordo comercial Mercosul-União Europeia no comportamento discursivo do Parlamento Europeu (PE). Por meio das técnicas de categorização temática e avaliativa da Análise de Conteúdo (AC) via o *software* NVivo 14, considerou-se 25 documentos oficiais de discursos, monólogos e diálogos dos eurodeputados proferidos na instituição entre os anos 1999 e 2019. A partir da abordagem qualitativa de via descritiva e do método hipotético-indutivo, utilizando como estratégia de pesquisa o modelo de estudo de caso único de tipo teoricamente orientado, a presente

98 Doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Campinas, Brasil, g186209@dac.unicamp.br.

99 Doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGCP/UFPE). Professora de Relações Internacionais na Universidade Federal da Paraíba (UFPB). João Pessoa, Brasil, annabeatrizlhl@gmail.com.

100 Doutoranda em Política e Sociologia pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Mestre em Relações Internacionais pela Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Florianópolis, Brasil, amandacaroline1296@gmail.com.

investigação está estruturada em três momentos. A primeira seção apresenta a perspectiva da Ecopolítica Crítica Internacional (ECI). Em sequência, contextualiza a questão ambiental, o protecionismo agrícola e o debate público na UE quanto às negociações inter-regionais. Por fim, apresenta a síntese e a avaliação dos resultados das intervenções discursivas do PE. A hipótese levantada é a de que o comportamento discursivo no Parlamento Europeu acerca da questão ambiental na Amazônia esteve majoritariamente associado de forma negativa ao acordo, isto é, como uma justificativa para obliteração e/ou revogação das negociações do acordo. Os resultados mostram que a associação discursiva do PE foi majoritariamente negativa.

Palavras-chave: Acordo Mercosul-União Europeia; Amazônia; Parlamento Europeu.

Abstract:

This study aims to assess the association between the environmental issue in the Amazon and the negotiations of the Mercosur-European Union (EU) trade agreement, as reflected in the discursive behavior of the European Parliament (EP). Using the techniques of thematic and evaluative categorization of Content Analysis (CA), facilitated by the software NVivo 14, we considered 25 official documents, including speeches, monologues, and dialogues by MEPs, delivered at the institution between 1999 and 2019. Based on a qualitative, descriptive approach and the hypothetical-inductive method, employing the theoretically oriented single-case study model as a research strategy, this investigation is structured in three stages: first, it presents the perspective of International Critical Ecopolitics (ICE); then, it contextualizes the environmental issue, agricultural protectionism, and the public debate in the EU concerning interregional negotiations; and finally, it presents a summary and evaluation of the results of the EP's discursive interventions. The hypothesis posited is that the EP's discursive behavior regarding the environmental issue in the Amazon was predominantly associated negatively with the agreement.

Keywords: Mercosur-EU FTS; Amazon; European Parliament.

1 INTRODUÇÃO

Nas últimas três décadas, a dinâmica e os resultados das negociações comerciais entre a União Europeia (UE) e o Mercado Comum do Sul (Mercosul) suscitaram um debate público e institucional contínuo sobre a internalização dos compromissos assumidos por ambas as partes. Entre os diferentes órgãos do bloco europeu, a questão ambiental foi então percebida como um elemento de mobilização do Parlamento Europeu, o que por sua acredita-se ter sido debatida de algum modo com o curso das negociações mais importantes de ambos os processos de integração econômica regional.

O temor em relação a abertura comercial aos produtores agrícolas do Mercosul, as críticas dos produtores e consumidores europeus quanto aos custos do desenvolvimento sustentável da UE intra e extra-regional, bem como a avaliação negativa da política ambiental brasileira nos últimos anos apresentam-se como temáticas pertinentes à análise sobre representação parlamentar em comércio e meio ambiente. A partir da discussão sobre a influência da União Europeia sobre regulação e políticas ambientais latino-americanas, a presente investigação parte da seguinte pergunta: Como se deu o comportamento discursivo do Parlamento Europeu na associação entre a questão ambiental na Amazônia e as negociações do acordo comercial Mercosul-União Europeia desde seu início até a assinatura da firma princípios em 2019?. Nesse sentido, a hipótese levantada é a de que o comportamento discursivo no Parlamento Europeu acerca da questão ambiental na Amazônia esteve majoritariamente associado de forma negativa ao acordo, isto é, como uma justificativa para obliteração e/ou revogação das negociações.

Quanto aos procedimentos metodológicos de aplicação da AC, a estrutura de classificação adotada foi a seguinte: 1) identificação partidária dos eurodeputados discursantes; 2) identificação do assunto

da questão ambiental pautado; 2) presença ou ausência da associação com mecanismos de governança extrarregional; 4) caso presente; a identificação do fórum associado; 5) o sentimento identificado nessa associação: negativo ou positivo.

Quanto a estrutura da investigação, primeira seção apresenta a Ecopolítica Crítica Internacional, uma vertente crítica às visões racionalistas ao resgatar premissas estruturais da Economia Política Internacional (EPI) sobre capitalismo e meio ambiente. A segunda seção oferece uma leitura sobre os ecos na Opinião Pública europeia sobre o acordo inter-regional, enfatizando a relação entre meio ambiente e comércio..

Por fim, a última seção apresenta a análise dos resultados, destacando as características dos blocos partidários, questões temáticas e posicionamentos da associação Amazônia-Acordo no comportamento discursivo do P.E.. Os resultados evidenciam uma complexa caracterização do comportamento discursivo do PE em relação ao nexos acordo-Amazônia cuja apresentou matrizes de posicionamentos distintas, sendo a postura contrária por fins econômico-comerciais a matriz de justificação predominante na intersecção do acordo a questão ambiental no bioma amazônico.

2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A ECOPOLÍTICA INTERNACIONAL CRÍTICA

Essencialmente crítica às abordagens racionalistas dominantes, como o Realismo estrutural e o Neoliberalismo, a Teoria Verde das Relações Internacionais se fundamentou, revisou e ampliou criticamente os princípios internacionais inspirados no neomarxismo da Economia Política Internacional (EPI) e nas teorias normativas das relações internacionais de orientação cosmopolita. Os estudiosos dessa abordagem buscaram reinterpretar conceitos e discursos centrais nas RI e na política global, desafiando as perspectivas tradicionais de segurança, desenvolvimento e justiça internacional com novos pontos

de vista sobre segurança ecológica, desenvolvimento sustentável (e modernização reflexiva) e justiça ambiental (Eckersley, 2013).

Dessa forma, a fim de trazer um entendimento mais amplo sobre os problemas que estão na base da crise ambiental, adotou-se a discussão da ecologia política em seus estudos. Assim, a partir do tratamento político viabilizado por essa discussão, é possível realizar um exercício reflexivo referente à centralização e à descentralização das estruturas de tomada de decisão influentes sobre o uso de recursos; além das proposições ontológicas e epistemológicas responsáveis por definir a compreensão sobre a natureza, bem como a avaliação socialmente construída às instituições encarregadas de sua administração e considerações mais amplas remetentes à ordem e sustentabilidade (Laferrère; Stoett, 2006)

A Ecopolítica Crítica Internacional, portanto, é uma abordagem resultante do encontro entre o campo da Ecologia Política com as Relações Internacionais. Ela explora uma gama de estudos em que geralmente se encontram análises referentes às áreas negligenciadas sobre dominação e marginalização ambiental; dentre elas, a dominação da natureza não-humana, as necessidades das futuras gerações, além da desigualdade na forma como os riscos ecológicos são distribuídos entre as diferentes classes sociais, estados e regiões. Considerada uma Teoria Verde das Relações Internacionais, detém, por um lado, enfoque na Economia Política Internacional e, por outro, possui estudos direcionados para as questões normativas e da abordagem cosmopolita (Sant'Anna; Moreira, 2016).

Essa abordagem se distingue da perspectiva realista clássica sobre os problemas ambientais, os quais são vistos como periféricos à dinâmica da política internacional, exceto se as mudanças climáticas tiveram impactos diretos à segurança nacional. Assim como também difere do entendimento dos neoliberais, que tendem a ofertar sugestões sobre como as estruturas de incentivos devem ser configuradas no regime climático para que a cooperação entre os Estados seja promovida. Uma das contribuições da Ecopolítica Crítica Internacional é, por sua vez, refletir sobre as estruturas de dominação

do poder global que têm impacto sobre o meio ambiente e a sua vinculação com a sociedade (Sant’Anna; Moreira, 2016). Desse modo, a preocupação com a justiça ambiental torna-se o ponto comum que une as alas voltadas para Economia Política Internacional e as alas normativas da teoria verde das RI (Eckersley, 2013).

No entanto, este artigo adotou o enfoque dado pelos teóricos da Economia Política Internacional, que, ao invés de adotar a ideia de rivalidade dos Estados ou centrar-se apenas no Estado, direciona o olhar para a dinâmica competitiva do capitalismo globalizante, responsável pela degradação ecológica global e das injustiças ambientais (Eckersley, 2013). Essa perspectiva enfatiza a necessidade de olhar para a produção e o consumo globais como forma de identificar onde estão localizados o poder e a responsabilidade social, e a capacidade de ajuste. Compreende-se, então, que os impactos altamente desiguais produzidos pela forma como o capitalismo opera globalmente são deixados em diferentes comunidades humanas e ecossistemas, sendo algumas classes sociais e comunidades responsáveis por deixar “pegadas ecológicas” em níveis maiores à custa de outras (Idem, 2013).

Conforme observado anteriormente por Elliot (2004), os países industrializados do Norte foram e seguem sendo reconhecidos como uma grande fonte de degradação dos bens comuns. Isso ocorre por meio da utilização desproporcional de seus próprios recursos e os dos países em desenvolvimento e da produção desproporcional de lixo. Por sua vez, os países do Sul experimentam consequências desproporcionais aos danos que causam para os problemas das alterações ambientais globais, além de terem custos maiores para lidar com os problemas ocasionados pelas mudanças climáticas.

As relações desiguais entre Norte e Sul também são apontadas por Martinez-Alier (2007), que defende haver uma dívida ecológica, resultante do intercâmbio ecologicamente desigual entre os países industrializados do Norte e aqueles do Sul, reconhecidos como periféricos pelo autor. A exportação de produtos primários pelos países do Sul não apresenta um crescimento de valor econômico na mesma medida da quantidade exportada (Idem, 2007). Ademais, são países de

economias extrativistas e, além de terem em seu encargo o pagamento da dívida externa e o financiamento das importações, os preços definidos em suas exportações não contabilizam as externalidades provocadas pela sua extração e produção, sobre as quais, portanto, não é paga nenhuma compensação (Idem, 2007).

Enquanto isso, os países do Norte seguem um padrão de consumo que demanda um nível alto e desproporcional da utilização de recursos naturais e do espaço ambiental, ao passo que os países do Sul, além de não terem o mesmo direito a esse nível de consumo, também têm sua segurança ambiental colocada sob risco. Nesse aspecto, é evidente que as populações marginalizadas do Sul têm menor probabilidade de adaptação às mudanças do que as classes ricas que vivem nas metrópoles do Norte, que podem fazer uso de sua riqueza para evitar os impactos das mudanças ambientais locais (Laferrière; Stoett, 2006).

Outro cenário que atesta o desequilíbrio na responsabilidade ambiental entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento é o relativo à questão da absorção de carbono. Conforme aponta Martinez-Alier (2007), a justiça ambiental relacionada à absorção de carbono ocorre de forma desbalanceada, uma vez que é do interesse dos países desenvolvidos deixar a responsabilidade de absorção de carbono aos países ainda em desenvolvimento, o que fica explícito na “condicionalidade ambiental¹⁰¹” (Martinez-Alier, 2007, p. 314). Essa condicionalidade ambiental, por exemplo, pode ser lida no acordo entre o Mercosul e União Europeia, que inclui cláusulas ambientais que podem ser vistas como uma forma de “condicionalidade ambiental”. Essas cláusulas exigem que os países do Mercosul adotem medidas rigorosas para combater o desmatamento e promover práticas agrícolas sustentáveis como condição para o comércio com a UE. Enquanto essas cláusulas são essenciais para a preservação ambiental

101 Segundo a autora, os países da América Latina ou os países em desenvolvimento, no geral, acabam sendo prejudicados nas negociações comerciais pelas imposições dos Estados hegemônicos. Scheba e Scheba (2017) também reconhecem essa tendência no programa REDD+ (Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal), que converte o carbono terrestre do Sul global em *commodities* fictícias para comercialização com fins lucrativos.

global, elas também podem colocar uma carga de responsabilidade desproporcional sobre os países do Mercosul. Eles podem enfrentar dificuldades para cumprir tais exigências sem o apoio financeiro e tecnológico adequado, exacerbando as desigualdades globais¹⁰².

A referida condicionalidade não fica restrita apenas ao nível político ou das elites. Há muito a União Europeia já se apresenta como líder moral e normativa na agenda climática global (Manners, 2002; Elliot, 2004; Eckersley, 2004). Mas também seus cidadãos se apresentam crescentemente sensíveis à destruição ambiental, em especial a que envolve a Amazônia, transformando o tema em símbolo de responsabilidade global e de identidade política europeia (Martínez-Alier, 2007; Laferrière; Stoett, 2006).

É nesse contexto que o debate sobre o Acordo Mercosul-União Europeia se torna não apenas uma negociação meramente comercial, mas um campo de disputa moral e normativa, ao entrelaçar tensões Norte-Sul e conflitos internos à própria União (Meunier; Nicolaïdis, 2019; Elliot, 2004). A opinião pública europeia e o Parlamento Europeu emergem como fóruns de tradução política dessas desigualdades ecológicas globais, mediando entre a retórica da liderança ambiental e as contradições da prática econômica (Hix; Høyland, 2011). A seção a seguir discutirá o papel da opinião pública e o fenômeno do *constraining dissensus*, que ajuda a compreender a politização crescente da agenda ambiental europeia e seu impacto sobre o processo decisório no âmbito do Acordo Mercosul-UE.

102 Para a ECI, a “condicionalidade ambiental” imposta pelos países desenvolvidos, exemplificada tanto no programa REDD+, quanto no acordo Mercosul-União Europeia, reflete um desequilíbrio na responsabilidade ambiental. Esse desequilíbrio precisa ser abordado para garantir que os países em desenvolvimento recebam o apoio necessário para contribuir efetivamente para a mitigação das mudanças climáticas sem comprometer seu desenvolvimento.

3 MEIO AMBIENTE E COMÉRCIO NA OPINIÃO PÚBLICA EUROPEIA SOBRE O ACORDO INTER-REGIONAL

De acordo com a obra canônica de Lindberg e Scheingold (1970), os primeiros anos do regionalismo europeu desfrutaram do que os autores denominam de *permissive consensus* (consenso permissivo)¹⁰³. A população doméstica dos Estados-membros não desafiava a responsabilidade de seus governos nacionais na condução de decisões relativas à integração regional. Quando solicitadas as suas opiniões, os cidadãos geralmente seguiam as recomendações das elites nacionais. A maior parte dos cidadãos europeus ou “não estavam interessados na integração europeia e, portanto, não tinham opinião sobre as ações de seus governos sobre a questão”; ou “apoiavam os esforços dos governos nacionais em promover mais integração” (Hix; Høyland, 2022, p. 125, tradução livre). Contudo, o cenário mudou drasticamente. Dados do Eurobarômetro evidenciam que o apoio popular à UE tem decrescido, em maior ou menor medida, desde pelo menos o início da década de 1990.

O consenso permissivo dos primeiros anos da integração europeia se transformou em um *constraining dissensus* - ou dissenso limitante/restritivo (Hix; Høyland, 2022; Hooghe; Marks, 2009). Os governos dos nacionais passaram a se ver limitados, pelas opiniões públicas nacionais, a frear tentativas de aprofundamento da integração, o que tornou o processo de *policymaking* em Bruxelas mais conflituoso. Nas palavras de Sara Hobolt (2014, p. 717, tradução livre), “os tempos em que as elites podiam buscar a integração europeia sem considerar a opinião pública se foram há muito tempo”. O debate a

103 “Havia uma atitude favorável predominante em relação [à integração europeia], mas ela era pouco saliente enquanto questão política – deixando os tomadores de decisão nacionais livres para tomar medidas favoráveis à integração, se assim o desejassem, mas também deixando-lhes uma ampla liberdade de escolha” (Inglehart, 1970, p. 773, tradução livre).

respeito da política comercial não ficou incólume a este processo e tem sido cada vez mais politizado¹⁰⁴.

Conforme elucidam Meunier e Nicolaïdis (2019), a questão comercial, outrora entendida como domínio técnico da integração, tornou-se “geopolitizada” e sujeita a disputas morais e identitárias dentro da UE. Desde 2019, o acordo inter-regional entre Mercosul e UE tornou-se expressão paradigmática desse processo. O desmatamento da Amazônia, em particular, converteu-se no principal fator de contestação pública e parlamentar ao acordo, evidenciando que a política comercial - supostamente - supranacional¹⁰⁵ não pode ser dissociada da responsividade democrática e da legitimidade ambiental. A forte oposição, articulada por grupos de interesse e governos nacionais, baseia-se em preocupações ambientais, agrícolas e de governança democrática (Fritz, 2020).

A ampliação dos poderes legislativos do Parlamento Europeu propiciada pela assinatura do Tratado de Lisboa, em 2007, transformou a dinâmica decisória dentro do bloco. Segundo Hix e Høyland (2011), o Parlamento, apesar de ainda enfrentar desafios, passou a ser o principal vetor de legitimação democrática das políticas europeias, refletindo, em alguma medida, o humor político não apenas dos cidadãos, mas também das elites nacionais de cada Estado-membro. Isso implica que o apoio ou a resistência parlamentar a acordos internacionais passa a depender não apenas de cálculos econômicos, mas também de pressões eleitorais e de expectativas normativas (Hooghe; Marks, 2009).

104 A politização, enquanto fenômeno, se refere à crescente contenciosidade da tomada de decisão dos processos de integração regional e ao aumento da saliência e da diversidade de opiniões sobre determinados tópicos, e se desenvolve à medida em que os assuntos se tornam mais contestados. Isso decorre, em parte, de mudanças econômico-políticas e é produto dos novos constrangimentos e desafios enfrentados pelas elites nacionais como resultado de um ambiente político inteiramente modificado (Glorius, 2018; Bickerton *et al.*, 2015a; Hobolt, 2014; Hooghe; Marks, 2014). Para estudos aprofundados a respeito do tema da politização, ver De Wilde (2011) e De Wilde e Zürn (2012).

105 A política comercial da União Europeia é, formalmente, uma competência exclusiva da União Europeia (art. 207 do TFUE).

Tostes e Albuquerque (2023) discutem como o acordo Mercosul-UE tem suscitado a mobilização de produtores e consumidores agrícolas europeus, sobretudo de produtores franceses e de países do centro europeu. As autoras abordam que a questão ambiental tem sido somada a retórica de concorrência desleal, o que por sua vez tem sido refletido na sedimentação de um *lobby* entre segmentos agrícolas e o Governo francês, o qual tem se mostrado reticente desde os anos finais da elaboração do acordo (Tostes; Albuquerque, 2023).

As evidências empíricas reforçam essa hipótese. Dados do *Special Eurobarometer on Trade*, de 2024, atestam que 62% dos europeus acreditam se beneficiar do comércio internacional e 74% confiam mais na UE do que nos governos nacionais para a defesa de seus interesses comerciais (Comissão Europeia, 2024). Ao mesmo tempo, 70% dos cidadãos defendem a inclusão de cláusulas ambientais obrigatórias em todos os acordos de livre comércio da UE, não apenas com o Mercosul. De forma semelhante, o *Special Eurobarometer 538 – Climate Change* revela que 93% dos cidadãos consideram as mudanças climáticas uma questão grave, enquanto 77% o classificam como “muito sério” (Comissão Europeia, 2023). *Id est*, ao mesmo tempo em que há apoio ao comércio, este é condicionado à coerência ambiental, o que reforça o argumento do caráter normativo do dissenso europeu.

Após 2019, a cobertura midiática sobre o desmatamento amazônico e as mobilizações da sociedade civil europeia ampliaram a saliência do tema. Uma pesquisa conduzida pela *Rainforest Foundation Norway* (RFN) e pelo *YouGov Europe* (2021) revelou que 67% dos europeus se opunham à ratificação do Acordo enquanto o desmatamento na Amazônia continuasse a aumentar, atingindo 78% na França e 72% na Alemanha (RFN, 2021).

Na seara institucional, essa pressão social recai sobre o Parlamento Europeu. Estudos do *European Parliamentary Research Service* (EPRS) atestam que as preocupações com o desmatamento na Amazônia constituem o principal obstáculo à ratificação do acordo UE-Mercosul (Parlamento Europeu, 2023), e que ela permanece condicionada à credibilidade das salvaguardas ambientais (Parlamento

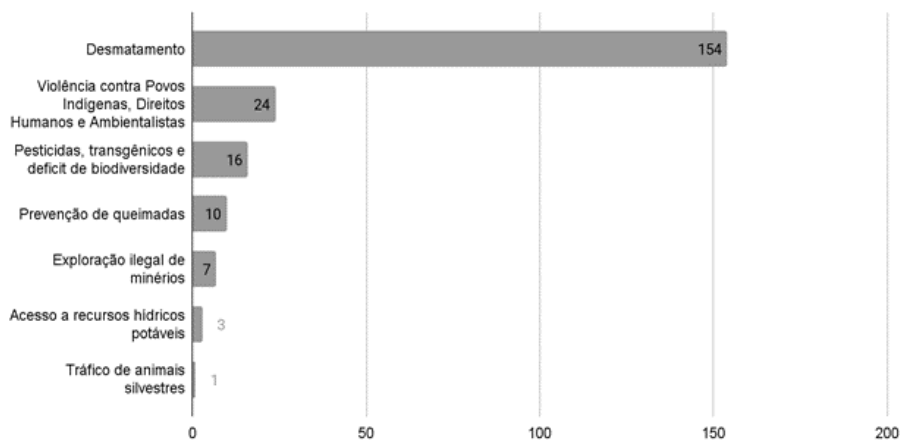
Europeu, 2025). Outrossim, o dissenso constrangido manifesta-se como veto normativo: a responsividade parlamentar ao humor climático do eleitorado redefine os parâmetros de aceitabilidade de acordos, vinculando comércio e coerência ambiental.

Essas dinâmicas configuram dois mecanismos interligados no âmbito do Acordo: um de responsividade parlamentar, em que eurodeputados ajustam seus posicionamentos de acordo com o humor político nacional; e outro de coerência normativa, em que a própria UE internaliza as expectativas sociais para preservar sua legitimidade. O *constraining dissensus*, nesse contexto, não paralisou completamente o processo decisório, mas redefiniu seus parâmetros morais: acordos comerciais tornaram-se instrumentos de afirmação de valores, ainda que estes não sejam sempre seguidos à risca pelos próprios europeus, mas cobrados de países em desenvolvimento.

4 A QUESTÃO DA AMAZÔNIA NO COMPORTAMENTO DISCURSIVO DO PARLAMENTO EUROPEU

Ao longo de toda a produção discursiva no PE, a questão ambiental na Amazônia perpassou diferentes temas e plataformas. O Gráfico 1 esboça que, dentre todas as temáticas apontadas pelos eurodeputados acerca da deflagração na Amazônia, o desmatamento figurou como a principal questão, seguido das violações contra sociedades tradicionais, ambientalistas e defensores de Direitos Humanos na Amazônia legal. Em sequência, destaca-se a implementação de agrotóxicos e o cultivo de espécies biologicamente modificadas, seguidos da questão de medidas de prevenção a queimadas, atividade predatória do garimpo, saúde dos recursos hídricos à populações locais e o comércio ilegal de animais originários do bioma:

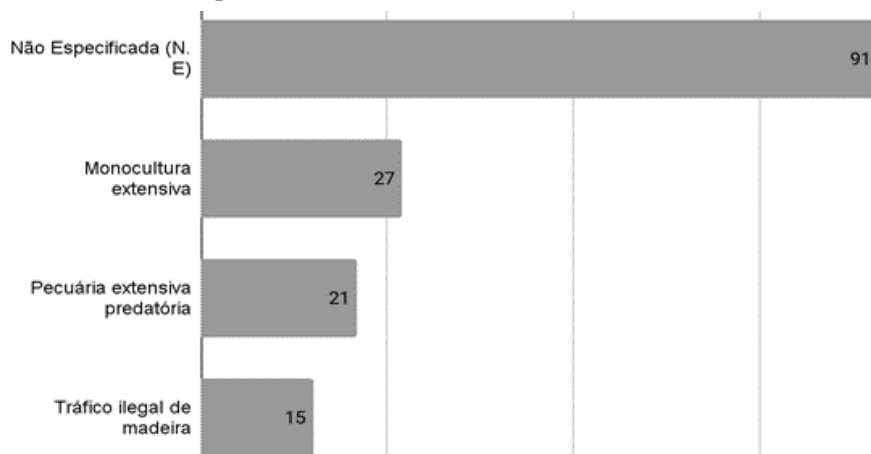
Gráfico 1 – Eixos temáticos da Questão Ambiental na Amazônia nos discursos do PE (1999-2019)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Parlamento Europeu (2025).

Quanto à relação das causas do desmatamento no bioma amazônico, mencionadas pelos eurodeputados, apesar da predominante não-especificação em seus discursos — 91 dos casos —, foram apontadas atividades produtivas inerentemente vinculadas ao setor agroindustrial. O Gráfico 2 apresenta que o segmento de produção extensiva de monoculturas foi relacionado como a principal fonte de desmatamento, seguida pela atividade de pecuária extensiva e, por fim, pelo tráfico ilegal de madeira.

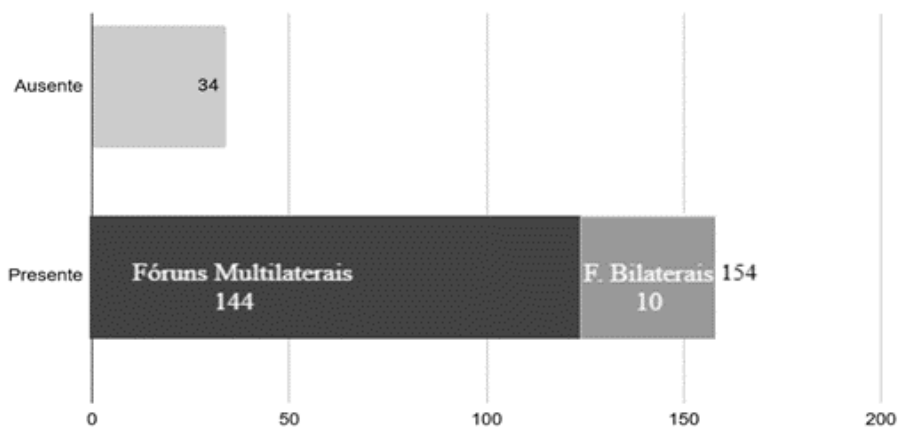
Gráfico 2 — Relação das causas do desmatamento na Amazônia especificadas nos discursos do PE (1999-2019)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Parlamento Europeu (2025).

As menções à questão ambiental na Amazônia estiveram predominantemente relacionadas ao papel de mecanismos de governança global. O Gráfico 3 põe em evidência que os mecanismos de diálogo extrarregional foram majoritariamente aqueles de natureza multilateral, em detrimento do diálogo em âmbito bilateral. A seguir, o esboço desta relação:

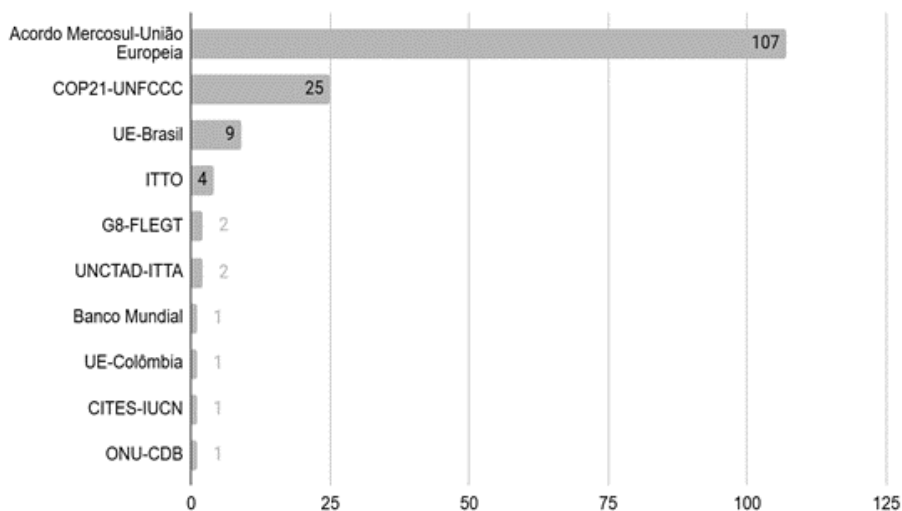
Gráfico 3 – Associação Discursiva entre Mecanismos de Diálogo Extrarregional e a Questão Ambiental na Amazônia (1999-2019)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Parlamento Europeu (2025).

Dentre os diversos fóruns multilaterais e os eixos bilaterais de diálogo, o âmbito de negociação do Acordo Comercial Mercosul-UE foi aquele que mais esteve presente na associação com a questão ambiental na Amazônia, seguido pelo papel da discussão nas Conferências das Partes, e, em terceiro lugar, pelas relações bilaterais entre o Brasil e o bloco europeu. O Gráfico 4 esboça a mutualidade das questões entre política ambiental na Amazônia e o âmbito de discussão para a formação do acordo inter-regional.

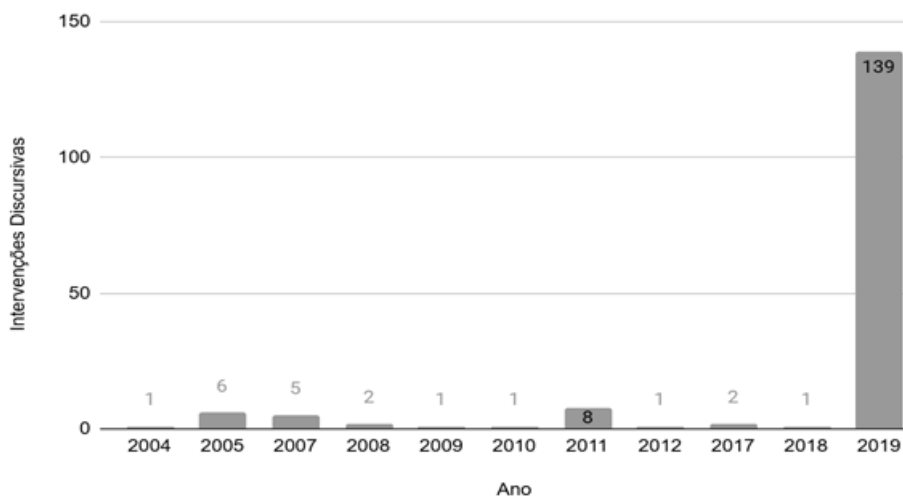
Gráfico 4 — Relação de Mecanismos de Diálogo Extrarregional Multilaterais e Bilaterais associados à Questão Ambiental na Amazônia (1999-2019)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Parlamento Europeu (2025).

Quanto à progressividade com que se deram as intervenções discursivas no PE sobre a questão ambiental na Amazônia, os recursos a seguir atestam que houve uma escalada disruptiva no comportamento discursivo dos eurodeputados a partir do ano de 2019. Esta constatação pode ser interpretada como uma reação do PE diante da crise de conservação da Amazônia durante o primeiro ano da gestão Bolsonaro no ritmo de conclusão do acordo entre os blocos, o qual foi celebrado no mesmo ano. O gráfico abaixo esboça o número de discursos agrupados a cada ano:

Gráfico 5 – Número de Intervenções discursivas no PE referentes à Amazônia por ano (1999-2019)



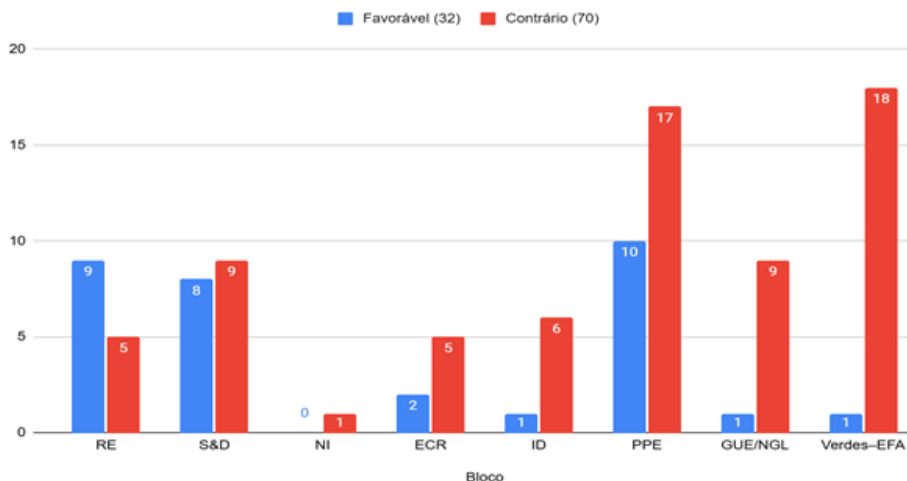
Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Parlamento Europeu (2025).

O Gráfico 6, por fim, esboça que a associação Acordo-Amazônia foi tema de uma grande mobilização entre os eurodeputados, totalizando 107 intervenções discursivas (77%)¹⁰⁶ das 139 referentes à Amazônia. É visto que, na maioria qualificada das intervenções, os parlamentares assumiram posicionamentos quanto à procedência do Acordo diante da conjuntura do bioma. Em alguns casos, a polarização apresentou discordâncias político-ideológicas em integrantes de determinados grupos, em que houve uma proporção razoável de atores opositores e favoráveis. Em outros blocos, em geral aqueles localizados na na posição desfavorável ao Acordo em função da deflagração na Amazônia, houve maior homogeneidade discursiva em

¹⁰⁶ Das 107 intervenções discursivas, 5 foram codificadas como ausentes de posicionamento quanto ao binômio Amazônia-Acordo, isto é, neutras, de teor reflexivo, consultivo ou protocolar-institucional. A seguir a identificação dos parlamentares localizados no *corpus*: Mairead McGuinness (PPE); Ivan Vilibor Sinčić (NI); Jytte Guteland (S&D); Frédérique Ries (Renew) e Philippe Lamberts (Verdes/ALE) (encarregado pela apresentação da matéria para votação).

torno da improcedência do acordo comercial. No mais, esta relação conota que o comportamento discursivo do PE, durante a trajetória das negociações, foi caracterizado como predominantemente desfavorável quanto ao binômio Acordo-Amazônia, conforme observado a seguir:

Gráfico 6 – Relação das dimensões (posicionamentos) dos discursos dos eurodeputados referentes a associação Acordo Mercosul-UE & Questão Ambiental na Amazônia (1999-2019)¹⁰⁷



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Parlamento Europeu (2025).

A partir das constatações do comportamento discursivo do PE, propõe-se uma interpretação de que o antagonismo entre posições favoráveis e contrárias ao acordo simplifica a variedade de posições e matrizes político-ideológicas materializadas nos discursos destes atores. Há de se considerar a natureza das fundamentações pelas quais tais parlamentares podem ou não se opor à futura internalização dos compromissos celebrados. Nesse sentido, observa-se que as distintas

¹⁰⁷ A sequência dos blocos foi organizada considerando, à priori, da esquerda para a direita, a presença de maior número de declarações favoráveis, e em sequência, a diferença entre o saldo de intervenções favoráveis e contrárias à associação discursiva Amazônia-Acordo.

posições foram fundamentadas em termos normativo-ambiental e/ou econômico-comercial, sendo apresentadas, ou não, de forma mesclada, reafirmando, assim, posicionamentos quanto à associação Amazônia-Acordo.

A posição favorável ao binômio Amazônia-Acordo por justificativas comercial-econômicas foi observada de forma dispersa entre os blocos, havendo uma relativa expressão entre aqueles de espectros político-ideológicos de centro-direita e centro-esquerda. Para estes, a questão ambiental na Amazônia não deveria ser considerada como uma fatalidade ao acordo em função do seu potencial de elevação do bem-estar econômico e social através da abertura mútua do comércio entre os blocos. Ao mesmo tempo, estes parlamentares, por vezes, endossaram que os compromissos celebrados pelo Governo Brasileiro no Mercosul seriam satisfatoriamente cumpridos, apesar dos desvios de conduta da gestão em vigência. Esta visão foi, por vezes, corroborada também pelo alinhamento do Brasil ao regime multilateral de comércio por meio do Acordo de Paris e dos demais compromissos assumidos nas Conferências das Partes (COP).

A posição favorável ao acordo por ênfase ao poder normativo da UE no cerne da governança global esteve presente no comportamento discursivo do PE, atravessando do mesmo modo diferentes blocos. Neste sentido, observa-se que a assinatura e o cumprimento do acordo como meio de aumentar o poder normativo da UE no comportamento de Governos Nacionais no regime internacional de mudança climática; a oportunidade de aproximação e fiscalização da aderência destes na erradicação das diferentes questões ambientais pelas instituições europeias e da opinião pública internacional. Além disso, destaca-se a ênfase no aprimoramento do espaço de diálogo e concertação sobre diferentes eixos temáticos de valor para a UE¹⁰⁸.

108 Ambas as matrizes de posicionamento favorável podem ser vistas nas intervenções do corpus, sendo a primeira do eurodeputado Javi López (S&D), baseada em razões econômico-comerciais, e a segunda, de José Manuel Fernandes (PPE), com ênfase em matriz normativa-ambiental.

Quanto à subdivisão e à mesclagem entre as matrizes de justificação dos posicionamentos contrários, os grupos que ratificaram a justificativa econômico-comercial mencionaram a competitividade desleal em função da capacidade produtiva de produtores do Mercosul, somado às consequências financeiras dos esforços e custos assumidos apenas pela UE no combate ao aquecimento global. Esta posição foi apresentada pela ideia de excessiva cobrança de requisitos aos produtores europeus, os quais não eram igualmente aplicados aos produtores do Mercosul. Por outro lado, a justificativa normativa-ambiental que permeou intervenções discursivas favoráveis se baseou na incoerência às bases normativas da UE, isto é, na não-aderência aos distintos compromissos formativos do Pacto Verde¹⁰⁹.

Conforme abordado anteriormente, a visão da Ecopolítica Crítica Internacional não propõe absolver ou relativizar as ilegalidades ambientais ocorrentes nos países subdesenvolvidos. Propõe, *de facto*, observar a complementaridade das ações entre agentes econômicos do centro e da periferia no avanço de deflagrações ambientais em áreas majoritariamente existentes no Sul Global. Neste sentido, apesar de reconhecido o atrelamento de determinados grupos e partidos políticos com o regime de mudança climática, o discurso punitivista-climático endossa a desproporcionalidade da responsabilidade global na deflagração dos biomas, os quais são condicionados pelo próprio funcionamento da economia-mundo capitalista, uma vez considerado o lugar que ocupam os países subdesenvolvidos na divisão internacional do trabalho.

Esse condicionamento foi discutido por Sonter *et al.* (2015) em estudo que observa as implicações do comércio global para a exploração ilegal de minérios e desmatamento na Amazônia. Segundo os autores, a dinâmica de compra e venda de metais preciosos no mercado internacional conferiu a formação de assentamentos de

109 A ideia também disseminada por estes eurodeputados foi a de que o acordo repercutiria um potencial ou real aprofundamento da questão ambiental na Amazônia, estando, portanto, associado à perda de poder normativo da UE na governança global ambiental

populações acometidas pela extrema pobreza no Norte do Brasil, Suriname e Guiana. À medida em que o valor do ouro acrescia no mercado internacional, muito em função da demanda de economias nacionais nos EUA e Europa durante o padrão-ouro, intensificavam-se os fluxos de deslocamentos inter-regionais nestas localidades, ocasionando uma conjuntura socioeconômica e ambiental alarmante, que caracteriza, ainda hoje, determinadas localidades na região, mesmo após a mudança do sistema monetário internacional (Sonter *et al.*, 2015).

Ao mesmo tempo, o próprio o caráter ambiental-disfuncional de centros urbanos na Amazônia Legal remonta à formação de centros em função da demanda por látex para a produção industrial automobilística nos EUA, na Europa e no Japão (Benchimol, 1999), ao passo em que a construção da grande Manaus, capital do estado do Amazonas, esteve amparada no movimento nacional-desenvolvimentista da ditadura militar brasileira para atender os interesses de transformações industriais e sua integração nas cadeias globais de valor. Herreira *et al.* (2016) discutem que, apesar da passagem do ciclo da borracha, a atual conjuntura de deflagrações ambientais na região, sobretudo de saúde de recursos hídricos, devastação de áreas de preservação e grilagem de terras, integra o conjunto de particularidades através das quais se deu o desenvolvimento do capitalismo na região em sua passagem para o século XXI.

Ao localizar a questão ambiental como um produto do funcionamento da economia-mundo, a ECI põe também em questão o papel dos nacionalismos econômico e ambiental nas deflagrações do meio ambiente e de Direitos Humanos de sociedades tradicionais e defensores ambientais. Decerto, a discussão de Miranda (2018) sobre a instrumentalização da Amazônia como recurso ao nacionalismo conservador no Brasil advém da herança da ditadura militar e seu histórico de negligência e omissão prática da Amazônia e de sociedades tradicionais como patrimônio da humanidade. Estes mesmos aspectos podem ser observados na conduta do Governo Bolsonaro no acobertamento de deflagrações ambientais operacionalizadas por

agentes domésticos, cujas ações foram ainda mais estimuladas dentro de uma conjuntura ambiental predatória, dada a flexibilização de desconstrução institucional (Ramos, 2021).

Em “Desigualdade Ambiental e Acumulação por Expropriação”, Acsehrad (2014) apresenta uma reflexão crítica sobre o conceito de desigualdade ambiental dada a relação entre direito internacional, meio ambiente e subdesenvolvimento no sistema capitalista. Nesse conceito, o autor observa uma dinâmica que se desenvolve a partir da exploração da força de trabalho e acumulação por espoliação, em que populações tradicionais e trabalhadores rurais são os que mais sofrem as consequências ambientais dessas atividades, ao passo que os lucros são apropriados por elites e corporações. Dessa forma, o autor tece uma crítica à narrativa liberal, ao apontar que esta provém da manutenção da desigualdade de custos e benefícios do desenvolvimento econômico (Acsehrad, 2014).

Na mesma direção interpretativa, Azevedo (2024) discute como a atual limitação encarada pelo regime internacional de mudança climática frente ao papel do capital transnacional na região, não somente de forma de investimentos estrangeiros diretos, mas principalmente sob a forma de fornecimento e compra de recursos e insumos para produção. As consequências ambientais têm sido sentidas como populações tradicionais, comunidades ribeirinhas e quilombolas e grupos ambientalistas, os quais a representação nas instâncias políticas institucionais é historicamente diminuta (Azevedo, 2024).

No mesmo sentido, premissas da leitura crítica da ECI foram observadas no discurso de eurodeputados que apontaram o papel indireto de agentes econômicos da UE - mercado consumidor e empresas transnacionais - no processo de deflagração ambiental na Amazônia brasileira, haja dado o reconhecimento da necessidade de reavaliação do papel global da UE no regime de mudança climática. Essa postura crítica ao papel do capital transnacional europeu na região e a reivindicação para adoção de mudanças foi observada nas intervenções discursivas dos parlamentares do Grupo dos Verdes/

Aliança Livre Europeia (Verdes/EFA), em especial dos eurodeputados Marie Toussaint (Verdes/EFA) e Francisco Guerreiro (Verdes/EFA).

Apesar do crescimento do número de casos de crimes ambientais na Amazônia legal, a atividade de corporações transnacionais europeias tem sido vista por Watts (2023) como uma contradição entre discurso e prática do bloco em relação a governança global na luta contra o aquecimento global. Grego (2021) considera que a cobrança por mudanças na conduta dos governos nacionais Sul-americanos na defesa da Amazônia tem sido uma estratégia de endossamento do oposicionismo francês na internalização do acordo. Embora reconhecida a alarmante conjuntura ambiental na Amazônia desde a retomada do crescimento nos últimos 10 anos, a veemência discursiva de Emmanuel Macron (mandato) quanto à averiguação do bioma amazônico muito se dá em razão de uma conjuntura doméstica de polarização política de crescimento de grupos ultranacionalistas e antiglobalistas, dentre os quais a formação de uma área de livre comércio intercontinental é constantemente posta em questionamento em função das consequências da liberalização para setores e segmentos econômicos sensíveis a determinadas economias nacionais, em especial dos agricultores franceses.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao considerar o estágio de tramitação dos compromissos nos diferentes níveis da atividade parlamentar em ambos os blocos, o debate sobre os rumos do acordo ainda indica uma longa validade. Conforme observado anteriormente, os resultados evidenciam que, no âmbito do Parlamento Europeu, a associação entre o acordo e a questão ambiental na Amazônia se deu predominantemente negativa, mobilizando eurodeputados de diferentes blocos. Este é um quadro complexo, uma vez observado a predominância do discurso contrário ao acordo perpassou distintos espectros político-ideológicos, muito

embora tenham apresentado ênfases consideravelmente distintas em suas argumentações.

A perspectiva da ECI neste artigo não é a de relativizar a deflagração ambiental na Amazônia, sobretudo na Amazônia brasileira, em função dos diferentes mercados predatórios em exercício no Brasil. Esta visão teórica contribui para a interpretação de como a questão ambiental é discursivamente utilizada por grupos partidários representativos de entidades e associações no sentido de reforçar a já existente postura protecionista de opositores europeu, em especial daqueles em defesa dos agricultores.

Ao lançar luz sobre o atual debate político e acadêmico sobre comércio e sustentabilidade, os resultados da investigação exemplificam o modo como ambientalistas e críticos convencionais do acordo tem se aproximado da agenda ambiental de modo a relacionar sobre possibilidades, promissoras ou onerosas, dos compromissos estabelecidos no acordo. A contribuição destes achados sinaliza a leitura sobre quais os atores e dimensões da vida política que fundamentam a performance discursiva dos eurodeputados a depender do seu enquadramento político-partidário e ideológico e de suas interações com os demais órgãos da UE, e com os governos mercosulinos, especialmente a respeito da política ambiental brasileira.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, [S. l.], v. 30, p. 103-114, 2014.

AZEVEDO, Laís Benevenuto de. **Imperialismo, dependência e o aprofundamento da degradação da Amazônia brasileira: uma análise de 2016-2023**. 2024. 127 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - UFU, Uberlândia, 2024.

BARREIROS, Daniel de Pinho. Crise econômica e retomada do crescimento: regulação, intervenção e investimento público nos Estados Unidos (1929-1939). **Revista de História Econômica & Economia Regional Aplicada**, v. 2, n. 3, p. 13-38, 2007.

BECKER, Bertha K.. Geopolítica da Amazônia. **Estudos Avançados**, [S.L.], v. 19, n. 53, p. 71-86, abr. 2005. FapUNIFESP

BENCHIMOL, Samuel. **Amazônia: Um Pouco-Adiantado e o Meio Século Perdido**. Manaus: Editora Valer, 1999.

BICKERTON, Christopher J.; HODSON, Dermot; PUETTER, Uwe. **The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era**. Oxford: Oxford University Press, 2015.

CARÍSIO, Maria Clara D. **A Política Agrícola Comum da União Europeia e seus efeitos sobre os interesses brasileiros nas negociações internacionais sobre a agricultura**. Brasília: FUNAG, 2006.

CONTINI, Elísio. Agricultura e política agrícola comum da União Europeia. **Revista de Política Agrícola**, v. XIII, n. 1, p. 30-46, 2004.

COMISSÃO EUROPEIA. **Special Eurobarometer 538 - Climate Change**. 2023. Disponível em: <https://climate.ec.europa.eu/system/>

files/2023-07/citizen_support_report_infographics_2023_en.pdf. Acesso em out. 2025.

----- **Press release - Eurobarometer shows most EU citizens benefit from international trade.** 2024. Disponível em: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_24_3431/IP_24_3431_EN.pdf. Acesso em out. 2025.

CORRÊA, Victor Marchesin. **De agroindústria a conglomerado financeiro: uma análise da nova dinâmica do setor sucroenergético a partir do caso do grupo Cosan.** Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) –UFSCAR,. São Carlos, 2020.

DE WILDE, Pieter. No polity for old politics? A framework for analyzing the politicization of European integration. **Journal of European integration**, v. 33, n. 5, p. 559-575, 2011.

DE WILDE, Pieter; ZÜRN, Michael. Can the Politicization of European Integration be Reversed? **Journal of Common Market Studies**, v. 50, n. 1, p. 137-153, 2012.

EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE (EPRS). EU-Mercosur Partnership Agreement: Trade pillar. 2025. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769537/EPRS_BRI%282025%29769537_EN.pdf?. Acesso em: out. de 2025.

FRITZ, Thomas. **Acordo UE-Mercosul:** Ameaça para a proteção do clima e dos direitos humanos. [S.l.]: [s.n.], 2020. Disponível em: https://fase.org.br/wp-content/uploads/2020/10/Brochure_EU-MERCOSUR_PT_2010_final.pdf. Acesso em: out. 2025.

GREGO, Letícia Bernardes de Mello. **Coalizões no subsistema da política do acordo de Associação Mercosul-União Europeia.** 2021. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – UFSCAR São Carlos, 2021.

GUIMARÃES, V. M. B.; GODOY DO NASCIMENTO, J. **Ecopolítica dos agrotóxicos: perspectivas críticas do desenvolvimento Norte-Sul.** Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, [S. l.], v. 10, n. 19, p. 504–528, 2021.

HERRERA, José Antônio; MOREIRA, Rodolfo Pragana; BEZERRA, Tássia Stéfany Lima. A Amazônia: Expansão Do Capital E Apropriação Dos Recursos Naturais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [S. l.], v. 12, n. 2, 2016.

HIX, Simon; HØYLAND, Bjørn. **The Political System of the European Union.** Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011.

_____. **The Political System of the European Union.** 4. ed. London; New York: Bloomsbury Academic, 2022.

HOBOLT, Sara B. Public Opinion and Integration. In: HOBOLT, Sara B. **The Oxford Handbook of the European Union.** Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 840-854.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. A Postfunctionalist Theory of European Integration: From Permissive Consensus to Constraining Dissensus. **British Journal of Political Science**, *S.l.*, v. 39, n. 1, p. 1–23, 2009.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Politicization. In: JONES, Erik; MENON, Anand; WEATHERILL, Stephen (ed.). **The Oxford Handbook of the European Union.** Oxford: Oxford University Press, 2014, p.175-199.

KAKIŞIM, Can. The Difficult Dialogue: post-marxism and political ecology in the context of new protectionism. **Ishss-19**, Icabs-2019 Sept. 17-19, 2019 Istanbul (Turkey), [S.L.], v. 1, n. 2, p. 1-4, 17 set. 2019.

KLANOVICZ, Jo. Amazônia em chamas e uma nova cidadania ecológica global. **Estudios Rurales**, [S.L.], Centro de Estudios de la Argentina Rural, v. 9, n. 18, 2019.

MANNERS, Ian. Normative power Europe: a contradiction in terms? **JCMS: Journal of Common Market Studies**, S,l, v. 40, n. 2, 2002.

MEUNIER, Sophie; NICOLAIDIS, Kalypso. The geopoliticization of European trade and investment policy. **Journal of Common Market Studies**, S.l, v. 57, 2019.

MIRANDA, Camila Barbosa Monção. **Ditadura Militar e Amazônia: Desenvolvimentismo, representações, legitimação política e autoritarismo nas décadas de 1960 e 1970**. 2018. 258 f. Dissertação (Mestrado em História)- UFAM Manaus, 2018

PARLAMENTO EUROPEU. **Amazon deforestation and the EU-Mercosur deal**. 2023. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/751415/EPRS_ATA%282023%29751415_EN.pdf. Acesso em: out. 2025

_____. **EU-Mercosur Partnership Agreement: Trade pillar**. 2025. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769537/EPRS_BRI%282025%29769537_EN.pdf. Acesso em: out. 2025.

RAINFOREST FOUNDATION NORWAY. **European public opinion on Mercosur and climate financing**. Oslo: Rainforest Foundation Norway Publisher, 2021.

RAMOS, Adriana. The Amazon under Bolsonaro. **Aisthesis**, Santiago , n. 70, p. 287-310. 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.7764/aisth.70.13>. Acesso em: 05 jan. 2025.

SANT'ANNA, Fernanda Mello; MOREIRA, Helena Margarido. Ecologia política e relações internacionais: os desafios da ecopolítica crítica

internacional. **Revista Brasileira de Ciência Política**, [S.L.], n. 20, p. 205-248, ago. 2016.

DA SILVA, Valquiria; DOS REIS FILHO, José Carlos Gomes. A União Europeia e os condicionantes do comércio para os produtos agroalimentares brasileiros. **Instituto de Economia Agrícola SP**, São Paulo, v. 30, n. 9, p. 38-52, 2000.

SONTER, Laura J.; SOARES-FILHO, Britaldo; TYEDMERS, Peter H.; MORAES, Raoni; et al. Global demand for gold is another threat for tropical forests. **Environmental Research Letters**, [S. l.], v. 10, n. 1, p. 014006-140021, 2015.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso. O desenvolvimento da política agrícola comum da União Europeia. **Revista de Direito Internacional**, v. 13, n. 3, p. 374-389, 2016.

TEO, Carla Rosane Paz; GALLINA, Lucinada. Segurança Alimentar e Ambiente: a sustentabilidade como área de convergência. In: Sá, Clodoaldo de; Ferreti, Fátima; BUSATO, Maria Assunta. **Ensaio contemporâneos em Saúde**. Chapecó: Argos, 2013.

TOSTES, Ana Paula; ALBUQUERQUE, Marianna. Percepções brasileiras, diálogos aguardados: resistências ao acordo Mercosul-União Europeia. **CEBRI-Revista**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 6, p.01-06, 2023.

WATTS, Jonathan. The multinational companies that industrialised the Amazon rainforest. **The Guardian**, Londres, 2 jun. 2023.

YOUNG, Oran R.. The politics of international regime formation: managing natural resources and the environment. **International Organization**, [S.L.], v. 43, n. 3, p. 349-375, 1989.

CAPÍTULO 7

ENTRE FRASCOS E POLÍTICAS: UM ESTUDO COMPARATIVO DA LOGÍSTICA REVERSA DE MEDICAMENTOS NO BRASIL, FRANÇA E ESPANHA

BETWEEN BOTTLES AND POLICIES: A COMPARATIVE STUDY OF THE PHARMACEUTICAL REVERSE LOGISTICS IN BRAZIL, FRANCE AND SPAIN

Juliana Fátima de Aquino Moreira¹¹⁰

Fernando Barotti dos Santos¹¹¹

Resumo:

O descarte inadequado de medicamentos vencidos ou não utilizados é um problema crescente, que compromete crescente, que compromete tanto o meio ambiente quanto a saúde pública. Este estudo realiza uma análise comparativa entre os modelos de logística reversa de medicamentos domiciliares adotados no Brasil e na União Europeia, com ênfase nas práticas implementadas pela França e pela Espanha. A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, com método hipotético-dedutivo, fundamentando-se em princípios como sustentabilidade, responsabilidade compartilhada e gestão de resíduos sólidos. No Brasil, a regulamentação vigente, estabelecida pelo Decreto nº 10.388/2020, surgiu uma década após a promulgação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), e ainda enfrenta entraves como infraestrutura insuficiente, baixa adesão da população e frágil

110 Doutoranda em Direito pela UFMG, na linha de pesquisa Produção do Direito, Interlegalidade e Discursividade, com bolsa CNPq. Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Escola Superior Dom Helder Câmara e Bacharel em Direito pela PUC Minas. Professora e pesquisadora no grupo MAPPS.

111 Doutor em Direito pela UFMG (2025), na linha de pesquisa Hermenêutica Fenomenológica, com bolsa CAPES/PROEX. Mestre em Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável e Bacharel em Direito pela Escola Superior Dom Helder Câmara (2019; 2016). Professor de Pós-Graduação e pesquisador dos grupos MAPPS e CEJM-UFMG.

conscientização ambiental. Em contrapartida, os sistemas europeus, exemplificados pelo Cyclamed (França) e pelo SIGRE (Espanha), se destacam pela maturidade regulatória, efetiva responsabilidade estendida do produtor e ampla rede de pontos de coleta. Conclui-se que, para o Brasil avançar, é necessário investir em campanhas educativas, fortalecer a fiscalização, ampliar a infraestrutura e considerar estratégias como o fracionamento de medicamentos.

Palavras-chave: Gestão de resíduos; Logística reversa; Medicamentos vencidos; Sustentabilidade; Políticas públicas.

Abstract

The improper disposal of expired or unused medicines has become a growing environmental and public health concern. This study conducts a comparative analysis of reverse logistics systems for household pharmaceuticals in Brazil and the European Union, with special focus on the practices adopted in France and Spain. A qualitative, hypothetical-deductive methodology is applied, grounded in the concepts of sustainability, shared responsibility, and solid waste management. In Brazil, the current regulation—enacted through Decree No. 10.388/2020, a decade after the National Solid Waste Policy (PNRS)—still encounters significant barriers, such as inadequate infrastructure, limited public engagement, and weak environmental awareness. Conversely, European initiatives, particularly Cyclamed in France and SIGRE in Spain, illustrate more advanced frameworks, supported by robust extended producer responsibility and a dense network of collection points. The study concludes that for Brazil to enhance its system, continuous investments are needed in environmental education, infrastructure development, and stronger regulatory oversight, along with exploring practices like medicine fractionalization.

Keywords: Waste management; Reverse logistics; Expired medicines; Sustainability; Public policy.

1 INTRODUÇÃO

A disposição incorreta de medicamentos configura uma preocupação crescente no cenário científico, ambiental e regulatório mundial. Evidências acumuladas em pesquisas apontam que resíduos farmacêuticos descartados de forma inadequada — especialmente em corpos d'água, solos e mananciais — podem gerar efeitos tóxicos em organismos aquáticos, alterar o equilíbrio dos ecossistemas e comprometer a saúde humana, contribuindo para o surgimento de bactérias resistentes e afetando sistemas metabólicos e imunológicos.

No contexto brasileiro, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei nº 12.305/2010, estabeleceu o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, incluindo os medicamentos. No entanto, a regulamentação específica para a logística reversa desses produtos somente foi estabelecida dez anos depois, por meio do Decreto nº 10.388/2020, que dispõe sobre o descarte adequado de medicamentos domiciliares vencidos ou em desuso. Apesar desse avanço normativo, a operacionalização da logística reversa no país ainda enfrenta entraves significativos, como deficiências estruturais, baixa adesão de atores envolvidos (como o setor farmacêutico e a sociedade civil) e fragilidade das ações de educação e conscientização ambiental.

A logística reversa de medicamentos apresenta uma complexidade peculiar, devido à natureza química sensível desses produtos, à exigência de rastreabilidade rigorosa, aos riscos sanitários e ambientais associados à manipulação e à necessidade de descarte seguro. Essas características tornam imprescindível a existência de um arcabouço normativo robusto, além de mecanismos de governança bem definidos e eficazes. Nesse sentido, destaca-se que a legislação europeia já apresenta um nível de desenvolvimento mais avançado, com diretrizes mais consolidadas, sistemas amplamente estruturados e experiências bem-sucedidas de logística reversa em diversos países do bloco.

Diante desse cenário, este estudo parte da seguinte questão norteadora: quais são os principais desafios regulatórios e operacionais que limitam a efetividade da logística reversa de medicamentos no Brasil, em comparação com os sistemas implementados na União Europeia? A hipótese central considera que, embora existam diferenças contextuais e institucionais, os modelos regulatórios adotados por diversos países europeus revelam maior maturidade e integração, refletindo em resultados mais consistentes do ponto de vista socioambiental.

Para examinar essa hipótese, adota-se uma abordagem qualitativa de caráter hipotético-dedutivo. A investigação se fundamenta em pressupostos teóricos vinculados à sustentabilidade, à responsabilidade compartilhada e à gestão de resíduos, confrontando esses conceitos com o panorama regulatório e as práticas operacionais observadas no Brasil e em países europeus. Todo o estudo está respaldado nos princípios dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente a ODS 12: Consumo e Produção Responsáveis, que aborda a gestão de resíduos.

O objetivo principal é comparar os modelos brasileiro e europeu de logística reversa de medicamentos para identificar boas práticas e subsidiar melhorias na eficiência e sustentabilidade do sistema brasileiro.

Este artigo está dividido em cinco seções. A primeira contextualiza o tema. A segunda aborda a resposta jurídica brasileira à gestão de resíduos farmacêuticos, incluindo a PNRS, o Decreto nº 10.388/2020 e o princípio da responsabilidade compartilhada. A terceira seção explora as experiências europeias, com foco na Diretiva-Quadro 2008/98/CE e iniciativas como Cyclamed (França) e SIGRE (Espanha). A quarta compara sistematicamente os contextos brasileiro e europeu, analisando responsabilidades, custeio e maturidade das políticas. Por fim, o artigo apresenta as conclusões, implicações práticas e sugestões para políticas públicas e futuras pesquisas.

2 CONTAMINANTES EMERGENTES E A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A preservação dos recursos hídricos é vital, mas a crescente preocupação com os contaminantes emergentes impõe desafios significativos. Historicamente, o foco estava em poluentes físico-químicos e micropoluentes biológicos. Contudo, o avanço tecnológico permitiu a identificação de micropoluentes químicos que, mesmo em concentrações ínfimas, são prejudiciais à saúde humana e animal. Esses “contaminantes emergentes”, como apontado por Reis Filho, Santos e Vieira (2007), são um grupo de poluentes de crescente interesse devido ao seu potencial de contaminação e uso disseminado. A intensificação da investigação desses compostos nas últimas duas décadas Groselli (2016) revela uma defasagem nos estudos, atribuída à carência de métodos analíticos sensíveis (Guillen, 2022).

Daughton e Ternes (1999) já destacavam a preocupação com produtos farmacêuticos como contaminantes emergentes, que, apesar de seu potencial lesivo, são amplamente utilizados e frequentemente descartados em corpos hídricos. A complexidade desses contaminantes exige um desafio interdisciplinar, demandando estudos colaborativos entre áreas como química, biologia, saúde pública e engenharia ambiental. Essa sinergia é crucial para correlacionar concentrações e efeitos, subsidiando a proposição de contaminantes prioritários e guiando futuros processos regulatórios, inclusive no Brasil (MONTAGNE; VIDAL; ACAYABA, 2017).

Entre os contaminantes emergentes, os fármacos, especialmente antibióticos, são particularmente preocupantes devido ao seu impacto no meio ambiente e na saúde pública. O descarte inadequado de medicamentos domiciliares, seja em aterros sanitários ou sistemas de esgoto, contamina o solo e a água. A ineficácia na gestão desses resíduos evidencia uma lacuna no direito ambiental e na interlegalidade, necessitando de um diálogo aprofundado sobre responsabilidade ambiental e uma abordagem global entre as nações. Neste estudo, o exame se concentra na gestão de resíduos sólidos, comparando

políticas nacionais e europeias para identificar melhores práticas e caminhos para o aprimoramento

3 A GESTÃO DE RESÍDUOS FARMACÊUTICOS NO BRASIL: A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SEUS INSTRUMENTOS

A Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010, que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), representa um divisor de águas na legislação ambiental brasileira. Sua promulgação adveio da crescente demanda social por uma regulamentação robusta capaz de proteger o meio ambiente e fomentar a sustentabilidade. À época de sua publicação, a PNRS foi amplamente reconhecida por sua abordagem inovadora, conforme enfatizado por Silva, Chaves e Ghisolf (2016, p. 220):

[...] a PNRS preencheu uma lacuna na legislação ambiental brasileira, dispondo sobre seus princípios, objetivos, instrumentos e diretrizes da gestão integrada, sobre o gerenciamento de RS, e aplicando-se às pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, responsáveis, direta ou indiretamente, pela geração de RS e seu gerenciamento (art. 1º, § 1º, da Lei n. 12.305/10 - PNRS).

Entre as múltiplas finalidades da PNRS, a legislação prioriza a proteção da saúde pública e do meio ambiente, visando a promoção da sustentabilidade. Isso se manifesta no estímulo à não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento de resíduos sólidos. A PNRS impulsiona uma gestão integrada e compartilhada de resíduos sólidos entre os setores público, privado e a sociedade civil. Adicionalmente, busca incentivar a responsabilidade socioambiental de empresas e consumidores, com o propósito de minimizar os impactos ambientais e aprimorar a qualidade de vida da população (BRASIL, 2010).

Para a concretização desses objetivos, a PNRS estabeleceu diretrizes para uma gestão integrada e a responsabilidade compartilhada entre todos os agentes sociais envolvidos na cadeia dos resíduos. Isso abrange o poder público, produtores, importadores, distribuidores, comerciantes e, notavelmente, os consumidores. Conforme Stefani e Lunelli (2015), a promulgação da PNRS teve como meta primordial atribuir deveres e encargos relativos à gestão e ao gerenciamento de resíduos sólidos a toda a sociedade brasileira. A abrangência da lei é evidente no artigo 30, que institui a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, delineando as atribuições de fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e dos titulares dos serviços públicos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos (BRASIL, 2010).

A responsabilidade coletiva na gestão de resíduos é reforçada pelo artigo 9º da Lei, que estabelece uma hierarquia de prioridades para a gestão de resíduos sólidos: “não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos, bem como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos” (BRASIL, 2010). No panorama atual brasileiro, a efetivação da “não geração” ou “redução” de resíduos ainda se configura como um desafio considerável. Nesse contexto, a ênfase recai sobre a necessidade premente de conscientização social e de investimentos em práticas de reutilização, reciclagem, tratamento e destinação ambientalmente adequada dos resíduos, o que demanda uma estrutura organizacional robusta.

Para direcionar os diferentes tipos de resíduos a uma destinação apropriada, a PNRS prevê instrumentos de gestão eficazes, destacando-se a logística reversa (inciso III). A logística reversa, em particular, tornou-se compulsória para produtos específicos listados no artigo 33 da Lei, bem como para medicamentos domiciliares em desuso ou vencidos, conforme o Decreto n. 10.388/2020. Essa medida tem provocado debates intensos, especialmente devido às suas implicações econômicas.

3.1 LOGÍSTICA REVERSA

A logística reversa é um dos pilares da gestão de resíduos sólidos no Brasil. Ela é definida pela PNRS como um conjunto de ações e procedimentos que visam a coleta e a restituição de resíduos sólidos aos seus produtores ou distribuidores. O propósito fundamental é permitir a reutilização desses materiais em seus próprios ciclos produtivos ou em outros processos, ou, alternativamente, o descarte ambientalmente adequado.

Essencialmente, a logística reversa busca reintegrar o resíduo à sua origem produtora ou ao ponto inicial de sua cadeia de comercialização, visando o reaproveitamento do material ou sua correta destinação final. Tal processo representa a materialização da responsabilidade pós-consumo. Do ponto de vista doutrinário, Ribeiro e Pinto (2013, p. 245) elucidam os objetivos da logística reversa:

[...]planejar, programar de um modo eficiente e eficaz o retorno ou a recuperação dos produtos inservíveis, a redução do consumo de matérias-primas, a reciclagem, a substituição e a reutilização dos materiais primários e a deposição de resíduos ambientalmente correta, reparação e reutilização de produtos já consumidos em uma relação de ordem.

A relevância da logística reversa, combinada com as características intrínsecas de certos tipos de resíduos gerados pela agricultura, indústria e varejo (como eletrônicos e componentes automotivos), levou a PNRS a determinar, em seu artigo 33, a obrigatoriedade da aplicação das diretrizes da logística reversa por parte dos fabricantes para uma série de produtos. Os incisos I a VI do referido artigo explicitam a aplicação imediata da logística reversa para agrotóxicos, seus resíduos e embalagens; pilhas e baterias; pneus; óleos lubrificantes, seus resíduos e embalagens; lâmpadas; e produtos eletroeletrônicos.

Contudo, os parágrafos §1º e §2º do artigo 33 da PNRS concedem a prerrogativa de que outros produtos sejam incluídos no sistema de logística reversa. Esse mecanismo pode ser instituído por meio de acordos setoriais, regulamentos expedidos pelo poder público e termos de compromisso, com o intuito de estabelecer a responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos entre os usuários (ou produtores). Em consonância com essa abertura legislativa, o Decreto n. 10.388/2020 foi publicado, instituindo o sistema de logística reversa de medicamentos domiciliares vencidos ou em desuso, de uso humano, industrializados e manipulados, e de suas embalagens após o descarte pelos consumidores (BRASIL, 2020).

3.2 A LOGÍSTICA REVERSA DE MEDICAMENTOS DOMICILIARES VENCIDOS OU EM DESUSO

A falta de conhecimento da população sobre o manejo correto de fármacos evidencia a necessidade do reconhecimento da logística reversa como instrumento crucial na gestão de resíduos sólidos, com o objetivo de minimizar impactos ambientais e proteger a saúde humana. Um sistema eficiente pode mitigar problemas causados por micropoluentes, os chamados contaminantes emergentes.

No Brasil, a automedicação e o fácil acesso a medicamentos contribuíram para o acúmulo de fármacos em residências, formando as chamadas “farmacinhas caseiras”. Muitos desses produtos permanecem armazenados até vencerem (Pinto *et al.*, 2014). Grande parte desses medicamentos é classificada como ‘Grupo B’ pela RDC n. 222/2018 da ANVISA, o que evidencia o risco de descarte inadequado à saúde pública e ao meio ambiente.

A regulamentação da logística reversa de medicamentos foi estabelecida pelo Decreto nº 10.388/2020, que define as responsabilidades entre fabricantes, importadores, distribuidores, comerciantes, consumidores e o poder público, excluindo medicamentos veterinários e resíduos de serviços de saúde (Brasil,

2020; Guimarães *et al.*, 2022). A operacionalização do sistema ocorre em duas fases: criação de um grupo de acompanhamento de performance e instalação de pontos de coleta, campanhas educativas e integração ao Sinir - Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos.

Farmácias e drogarias, em especial nos municípios com mais de 100 mil habitantes, devem manter pontos fixos de coleta proporcionais à população, assegurando a rastreabilidade dos resíduos. Distribuidores, fabricantes e importadores completam o ciclo logístico até o tratamento final ambientalmente adequado.

Contudo, a eficácia do sistema depende da informação. A baixa adesão popular ao descarte correto está ligada à desinformação (Guimarães *et al.*, 2022), o que reforça a importância das ações de educação ambiental previstas no decreto e na Constituição (art. 225, §1º, VI). Como destacam Souza *et al.* (2015), a conscientização ambiental cresce com a democratização do acesso à informação.

Apesar dos avanços, persistem desafios como a escassa capilaridade dos pontos de coleta, infraestrutura limitada, falta de incentivos e baixa fiscalização. O engajamento da população também é insuficiente, dificultando a efetividade do princípio da responsabilidade compartilhada (Guimarães *et al.*, 2022).

Assim, a consolidação da logística reversa de medicamentos representa um avanço alinhado à PNRS, mas demanda investimentos contínuos em educação ambiental, rastreamento, infraestrutura e monitoramento. Nesse contexto, torna-se pertinente considerar experiências internacionais. A União Europeia, por exemplo, adota abordagem integrada que alia economia circular, saúde pública e proteção ambiental — tema que será aprofundado na próxima seção.

4. REGULAMENTAÇÃO DA LOGÍSTICA REVERSA DE MEDICAMENTOS NA UNIÃO EUROPEIA

A gestão de resíduos sólidos, especialmente os farmacêuticos, tem sido tratada com crescente atenção pela União Europeia (UE), que adota um modelo normativo orientado pela prevenção da poluição, pelo princípio da precaução e pela economia circular. A experiência europeia é marcada por um arcabouço legal consolidado e por mecanismos de responsabilidade compartilhada que atribuem aos diversos agentes – incluindo a indústria farmacêutica – funções claras no ciclo de vida dos produtos, inclusive após o consumo.

O marco jurídico central da política de resíduos da UE é a Diretiva 2008/98/CE, conhecida como Diretiva-Quadro dos Resíduos. Essa norma estabelece os fundamentos para uma gestão integrada e sustentável, determinando, em seu Artigo 4º, a chamada hierarquia de resíduos: prevenção, preparação para reutilização, reciclagem, outras formas de valorização e, por fim, a eliminação. Essa ordem de prioridades orienta as políticas nacionais dos Estados-Membros, com o objetivo de minimizar os impactos ambientais e desvincular a geração de resíduos do crescimento econômico (Lozano, 2016).

No caso dos resíduos farmacêuticos, que exigem tratamento diferenciado devido à sua periculosidade e ao potencial de contaminação ambiental, a logística reversa é compreendida como uma medida fundamental para garantir a destinação ambientalmente adequada desses materiais. Embora a Diretiva 2008/98/CE, em seu Artigo 8º, mencione a Responsabilidade Estendida do Produtor (REP) como uma estratégia recomendada para ampliar a responsabilidade dos fabricantes ao pós-consumo, a regulamentação específica dos medicamentos se dá de forma complementar.

A Diretiva 2004/27/CE, que altera a Diretiva 2001/83/CE sobre o código comunitário dos medicamentos para uso humano, traz um elemento importante ao exigir, em seu Artigo 54, que as embalagens contenham instruções claras sobre como os consumidores devem proceder quanto ao descarte dos medicamentos. Essa exigência

reforça o papel da informação ao consumidor como instrumento de educação ambiental. Contudo, a diretiva não detalha procedimentos operacionais ou estabelece um sistema harmonizado para coleta e tratamento desses resíduos no território europeu, deixando essa responsabilidade à regulamentação nacional dos Estados-Membros.

Apesar da ausência de uma norma comunitária específica sobre a logística reversa de medicamentos, a implementação prática dessa política é avançada na UE, com destaque para programas nacionais como o Cyclamed, na França, e o SIGRE, na Espanha. Ambos são exemplos bem-sucedidos de sistemas de coleta seletiva de medicamentos vencidos ou em desuso, financiados pela indústria farmacêutica em conformidade com os princípios da REP. Esses modelos apresentam alta capilaridade, infraestrutura especializada e campanhas educativas eficazes, promovendo o correto descarte por parte da população e reduzindo os riscos de contaminação ambiental.

A maturidade do modelo europeu decorre, portanto, da combinação entre diretrizes comunitárias amplas, legislações nacionais detalhadas e mecanismos operacionais consistentes. Esse contexto revela a importância de uma governança ambiental multiescalar e da articulação entre normativas gerais e políticas públicas locais, elementos fundamentais para o êxito da logística reversa de medicamentos e para a proteção da saúde pública e do meio ambiente.

4.1 O CASO FRANCÊS: CYCLAMED

A gestão de resíduos de medicamentos é um desafio global que exige soluções eficazes e sustentáveis. Nesse contexto, a França se destaca com um modelo pioneiro e bem-sucedido, centralizado na atuação da Cyclamed. Fundada em 1993 pela própria indústria farmacêutica, a Cyclamed é uma associação sem fins lucrativos, aprovada pelo governo francês, que se antecipou às regulamentações europeias mais abrangentes sobre o tema.

Segundo Corazza *et al* (2014), a Cyclamed foi criada para atender às exigências regulamentares do Decreto n ° 92-377 de 01 de abril de 1992, sobre a gestão da disposição de resíduos de embalagens, que torna compulsória para toda a indústria a eliminação de todo resíduo de embalagens que coloca no mercado. Seu principal objetivo é estabelecer e gerenciar a logística reversa de medicamentos, garantindo a coleta e a reciclagem adequadas dos fármacos descartados pelos consumidores

O sucesso da Cyclamed reside em sua estrutura como uma eco-organização, que congrega os diversos elos da cadeia farmacêutica. Essa colaboração estratégica reúne farmacêuticos comunitários, distribuidores atacadistas e laboratórios farmacêuticos, criando um sistema integrado e eficiente. Os consumidores, por sua vez, desempenham um papel fundamental ao levarem seus medicamentos vencidos ou não utilizados diretamente às farmácias, que servem como pontos de coleta primários. Essa abordagem colaborativa e descentralizada posiciona a Cyclamed como um estudo de caso relevante para a implementação de programas de logística reversa em outros contextos.

Conforme apontam Santos, Silveira e Spiegel (2014), o sistema de logística reversa de medicamentos não utilizados (MNU) na França, gerido pela Cyclamed, é compulsório para todas as farmácias. Essa obrigatoriedade é estabelecida pelo Artigo 32 da Lei n° 2007-248, garantindo uma ampla rede de coleta em todo o território francês. O financiamento do programa é de responsabilidade da indústria farmacêutica, que apoia a Cyclamed desde sua criação (França, 2007). Essa contribuição financeira é justificada pela busca do cumprimento da Responsabilidade Social Empresarial das companhias e é calculada com base no número de caixas de medicamentos disponibilizadas no mercado para o consumidor final, com um custo anual estimado em 5,5 milhões de euros.

Ainda de acordo com os autores, o modelo técnico-tecnológico adotado pela Cyclamed para a eliminação dos MNU é a incineração com recuperação de energia. Essa abordagem é considerada a mais

adequada atualmente, pois atende aos rigorosos requisitos ambientais e de saúde pública, dada a natureza dos produtos a serem tratados. A valorização energética, financiada pelas cotas pagas pela indústria farmacêutica, resulta em benefícios econômicos e ambientais significativos. Além de promover a destinação correta dos resíduos, a recuperação de energia reduz os gastos das autoridades locais e, conseqüentemente, o ônus para o contribuinte no que se refere ao custo da energia. Apesar dos múltiplos pontos positivos, como a aprovação governamental e o financiamento da indústria, Santos, Silveira e Spiegel (2014). Entretanto, observam que o programa Cyclamed necessita de avaliações constantes em sua efetividade, pois, conforme dados do *Teo Pays de la Loire* (2024), o programa enfrentou um período de decréscimo na coleta na coleta do ano de 2021 para 2023. Segundo o *Teo Pays de la Loire*, a região francesa dos Países do Loire coletou cerca de 141 gramas por habitante de Medicamentos Não Utilizados (MNU), o que representa uma redução de 8% em relação a 2022 e de 12% em comparação a 2021. (Teo Pays de la Loire, 2024)

4.2 O CASO ESPANHOL: SIGRE- SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN Y RECOGIDA DE ENVASES

A Espanha, assim como a França, é referência na implementação de políticas eficazes para o gerenciamento de resíduos de medicamentos. Desde 2002, o país opera um sistema estruturado de logística reversa, coordenado pelo *Sistema Integrado de Gestión y Recogida de Envases* (SIGRE), uma entidade sem fins lucrativos financiada diretamente pela indústria farmacêutica, com base na quantidade de medicamentos comercializados (Corazza *et al.*, 2014). Essa estrutura é fundamentada no princípio da responsabilidade estendida do produtor, que atribui aos fabricantes a obrigação de garantir o correto tratamento dos resíduos gerados ao longo do ciclo de vida de seus produtos.

A operacionalização do SIGRE se dá por meio da instalação de coletores padronizados em farmácias, conhecidos como “pontos

SIGRE”. Nesses locais, a população pode descartar medicamentos vencidos ou em desuso, bem como suas embalagens. Após a coleta, o material é direcionado a unidades especializadas para a triagem e destinação final, que pode incluir processos de destruição térmica ou, em alguns casos, reaproveitamento de componentes recicláveis (Corazza *et al.*, 2014). A base legal para esse sistema foi estabelecida pela Lei 11/1997, que regulamenta a gestão de embalagens e resíduos no território espanhol e impõe obrigações aos agentes econômicos quanto ao controle dos resíduos gerados por seus produtos. A obrigatoriedade legal incentivou a adesão ampla das farmácias ao programa, fortalecendo a capilaridade da coleta e a efetividade da política pública.

No campo regulatório, a Espanha também adota medidas preventivas que visam mitigar o impacto ambiental da atividade farmacêutica. A Agência Espanhola de Medicamentos e Produtos Sanitários, por exemplo, exige que os laboratórios apresentem relatórios de avaliação de risco ambiental para novos registros de medicamentos, antecipando eventuais efeitos adversos ao meio ambiente (Oliveira *et al.*, 2019). Além disso, busca-se promover o uso racional de medicamentos por meio da produção em embalagens menores ou fracionáveis, reduzindo o volume de medicamentos descartados de forma inadequada.

Outro aspecto relevante da política espanhola é o investimento em ações educativas voltadas à conscientização da sociedade e dos profissionais de saúde. Segundo Oliveira *et al.* (2019), o SIGRE desenvolve programas informativos em colaboração com universidades e farmácias, com o objetivo de capacitar prescritores sobre a legislação ambiental vigente e boas práticas relacionadas ao descarte de medicamentos. Uma dessas iniciativas é a plataforma digital “Singrelândia” que simula ambientes urbanos interativos para sensibilizar o público quanto aos desafios do manejo de resíduos sólidos, incluindo os farmacêuticos. A proposta pedagógica visa fomentar o comportamento responsável dos cidadãos sob os enfoques da saúde pública e da preservação ambiental.

Como reflexo das práticas estruturadas e do forte engajamento institucional e social, a reciclagem de medicamentos na Espanha apresentou um crescimento expressivo em 2024. Segundo dados divulgados pela NotiBrasil (2025), o SIGRE registrou um aumento de 43% no volume de medicamentos destinados corretamente. Esse resultado evidencia a efetividade do modelo espanhol na gestão de resíduos farmacêuticos, demonstrando que a combinação entre legislação robusta, infraestrutura acessível e ações educativas pode gerar impactos ambientais positivos e promover maior conscientização por parte da população.

A análise dos modelos de logística reversa de medicamentos implementados na França (Cyclamed) e na Espanha (SIGRE) revela abordagens estruturadas e eficazes, embora com particularidades que merecem atenção crítica. Ambos os programas compartilham a fundamental premissa da responsabilidade estendida do produtor, transferindo o encargo da gestão dos resíduos para a própria indústria farmacêutica, que arca com os custos e promove a criação de entidades dedicadas, como a Cyclamed e o SIGRE. Essa premissa, inclusive, é um ponto forte, evidenciando o compromisso do setor com a sustentabilidade e atendendo a legislações que antecedem regulamentações europeias mais amplas, conforme apontado por Corazza et al. (2014) em ambos os contextos. A obrigatoriedade legal para as farmácias participarem da coleta, seja pela Lei nº 2007-248 na França (Santos, Silveira e Spiegel, 2014) ou pela Lei 11/1997 na Espanha (Corazza et al., 2014), também é um fator crítico de sucesso, garantindo a capilaridade dos pontos de coleta e a acessibilidade para os consumidores.

No entanto, a efetividade e as estratégias complementares dos sistemas apresentam nuances importantes. Enquanto a Cyclamed francesa foca prioritariamente na incineração com recuperação de energia como método de destinação final dos medicamentos não utilizados (MNU), uma solução considerada ideal para a natureza desses produtos (Santos, Silveira e Spiegel, 2014), o SIGRE espanhol, embora também utilize a destruição térmica, menciona a possibilidade

de reaproveitamento de componentes recicláveis, sugerindo uma abordagem mais diversificada na destinação, sempre que possível (Corazza *et al.*, 2014). Outro ponto de diferenciação reside nas estratégias educativas e preventivas. A Espanha, segundo Oliveira *et al.* (2019), destaca-se por exigir relatórios de análise de risco ambiental para o registro de medicamentos e por promover a dispensação em embalagens fracionáveis, além de investir em plataformas digitais interativas como a “Singrelândia” para a conscientização pública. Tais iniciativas visam não apenas a coleta pós-consumo, mas também a redução na fonte e a educação do consumidor e prescriptor, o que pode ser um diferencial na otimização dos volumes de resíduos gerados.

Apesar dos notáveis avanços e da consolidação de ambos os programas, desafios persistentes emergem, especialmente no tocante à participação contínua da população. O caso francês, por exemplo, registrou um decréscimo na coleta de MNU's entre 2021 e 2023, com uma redução de 12% em relação a 2021 na região dos Países do Loire (Teo Pays de la Loire, 2024), indicando a necessidade de avaliações constantes e, possivelmente, de campanhas de engajamento renovadas, como já alertavam Santos, Silveira e Spiegel (2014). Em contraste, o modelo espanhol demonstrou um notável aumento de 43% na reciclagem de medicamentos em 2024, conforme a NotiBrasil (2025), o que sugere a eficácia das suas estratégias combinadas de legislação robusta, infraestrutura acessível e ações educativas contínuas. A comparação entre esses desempenhos sublinha que, mesmo em sistemas maduros e bem estabelecidos, o monitoramento, a adaptação e o reforço das ações de conscientização são cruciais para garantir a sustentabilidade e o crescimento da logística reversa de medicamentos ao longo do tempo.

5 ANÁLISE COMPARATIVA E DISCUSSÃO: LOGÍSTICA REVERSA DE MEDICAMENTOS DOMICILIARES NO BRASIL E NA FRANÇA E ESPANHA.

A crescente preocupação com os impactos ambientais e à saúde pública decorrentes do descarte inadequado de medicamentos tem impulsionado a formulação de políticas específicas para a gestão desses resíduos. Em resposta a esse cenário, diversos países vêm estruturando sistemas de logística reversa com o objetivo de promover a sustentabilidade, prevenir a poluição e proteger a saúde coletiva. Este capítulo realiza uma análise comparativa entre o modelo brasileiro de logística reversa de medicamentos domiciliares e os sistemas adotados por países da União Europeia, com destaque para França e Espanha. Busca-se identificar convergências conceituais, contrastes operacionais e boas práticas, oferecendo subsídios para o aprimoramento recíproco.

A gestão pós-consumo de medicamentos representa um desafio global, exigindo a colaboração de diversos atores da cadeia farmacêutica. Tanto no Brasil quanto na União Europeia, prevalece o princípio da responsabilidade compartilhada, que atribui obrigações à indústria, distribuidores, varejo, consumidores e ao poder público na fase pós-consumo de fármacos (Brasil, 2010; União Europeia, 2008). Há um reconhecimento unânime dos perigos associados ao descarte inadequado de medicamentos, como a contaminação hídrica e os potenciais efeitos ecotoxicológicos resultantes da presença de princípios ativos no ambiente (Küster, Adler, 2014). Diante disso, a coleta segregada e o tratamento ambientalmente correto desses resíduos são medidas preventivas cruciais.

Embora haja convergência conceitual, os modelos brasileiro e europeu demonstram disparidades significativas em termos de arcabouço normativo, mecanismos de financiamento, abrangência territorial e grau de maturidade. No Brasil, a regulamentação da logística reversa de medicamentos domiciliares é recente, formalizada em 2020 pelo Decreto nº 10.388/2020, que operacionaliza a Lei nº

12.305/2010. Essa legislação limita-se a resíduos domésticos, excluindo aqueles gerados por serviços de saúde e embalagens contaminadas, e preconiza a instalação de pontos de coleta prioritariamente em municípios com mais de 100 mil habitantes (Brasil, 2020).

Em contraste, a União Europeia possui uma estrutura regulatória mais abrangente. A Diretiva 2004/27/CE, por exemplo, exige que as embalagens de medicamentos contenham instruções claras de descarte adequado (Art. 54). Adicionalmente, a Diretiva 2008/98/CE estabelece pilares como a hierarquia dos resíduos, o princípio da responsabilidade estendida do produtor (REP) e o incentivo à reciclagem (União Europeia, 2004; 2008). Apesar dessas diretrizes europeias, a transposição para as legislações nacionais dos Estados-membros gera variações na sua aplicação. Destacam-se os sistemas da França e da Espanha: o Cyclamed, coordenado pela indústria farmacêutica francesa, e o SIGRE, consórcio espanhol entre fabricantes, distribuidores e farmácias.

Quanto ao financiamento, os modelos europeus se baseiam em estruturas consolidadas e de natureza privada. O Cyclamed é integralmente custeado pela indústria farmacêutica, alinhado ao princípio do poluidor-pagador (Cyclamed, 2022). O SIGRE, por sua vez, é mantido por uma entidade setorial sem fins lucrativos, composta por laboratórios, distribuidores e varejistas (SIGRE, 2023). No cenário brasileiro, a responsabilidade financeira é atribuída à cadeia produtiva pelo Decreto nº 10.388/2020. Contudo, ainda persistem entraves na fiscalização e na alocação de recursos, dificultando a abrangência em municípios de menor porte (ABREMA, 2024). A efetiva sustentabilidade do sistema demanda um maior envolvimento do setor privado e a implementação de mecanismos de controle mais eficazes.

A estrutura operacional na França e na Espanha exhibe alta capilaridade. O Cyclamed integra mais de 21 mil farmácias, enquanto o SIGRE abrange cerca de 22 mil pontos de coleta, ambos complementados por campanhas de conscientização e monitoramento contínuo. No Brasil, o programa LogMed, iniciado em 2021 e supervisionado pelo Grupo de Acompanhamento Permanente

(GAP) – composto por representantes de fabricantes, importadores, distribuidores e comerciantes –, estipula no mínimo um ponto de coleta para cada 10 mil habitantes. O GAP é encarregado de acompanhar a implementação, estruturação e operacionalização da logística reversa de medicamentos domiciliares vencidos ou em desuso, incluindo suas embalagens descartadas. Apesar desses avanços regulatórios, o Brasil ainda enfrenta desafios como a insuficiência de pontos de coleta em áreas periféricas e rurais, bem como a divulgação insuficiente dos pontos de coleta, o que reduz a participação da população (ABREMA, 2024).

Em termos de maturidade e resultados, os sistemas europeus são notavelmente desenvolvidos. O Cyclamed, operante desde 1993, e o SIGRE, desde 2001, coletam anualmente milhares de toneladas de resíduos com alta adesão pública (Cyclamed, 2022; SIGRE, 2023). No Brasil, o LogMed recuperou 439 toneladas em 2023, um aumento de 68% em relação ao ano anterior, totalizando mais de 750 toneladas destinadas corretamente desde sua criação, predominantemente por incineração, coprocessamento e aterramento em unidades Classe I (ABREMA, 2024). Embora promissores, esses resultados são modestos considerando a vasta extensão territorial e o elevado consumo de medicamentos no país.

As experiências francesa e espanhola fornecem valiosas lições. O Cyclamed destaca-se pela sua cobertura nacional e pela valorização energética dos resíduos incinerados, enquanto o SIGRE é um modelo em educação ambiental, com campanhas contínuas de conscientização (SIGRE, 2023). Por outro lado, o Brasil possui uma norma específica e detalhada, conferindo maior segurança jurídica à política pública e podendo servir de referência para nações que ainda não contam com regulamentação específica.

Contudo, persistem lacunas e oportunidades de aprimoramento. A baixa adesão da população é um obstáculo comum, frequentemente associada à carência de campanhas eficazes de comunicação e educação ambiental. Muitos consumidores ainda descartam medicamentos no lixo comum ou na rede de esgoto (Morreto et al., 2020). Outro desafio

é a desigualdade na cobertura territorial. A expansão da logística reversa para incluir resíduos de estabelecimentos de saúde é outra medida necessária e o reforço da coleta em regiões remotas poderiam significativamente aumentar a eficácia do sistema. Além disso, a implementação de práticas como o fracionamento em doses unitárias, já parcialmente adotado nos citados países europeus, poderia reduzir o desperdício, inibir a automedicação e otimizar o descarte adequado, fortalecendo a sustentabilidade ambiental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo promoveu uma análise comparativa aprofundada entre os modelos de logística reversa de medicamentos domiciliares adotados no Brasil e na União Europeia, com ênfase nas experiências da França e da Espanha. Verificou-se que, embora todos os países analisados compartilhem o princípio da responsabilidade compartilhada na gestão desses resíduos, há diferenças substanciais no grau de amadurecimento regulatório e na efetividade operacional dos sistemas. Iniciativas como o Cyclamed e o SIGRE demonstram alto nível de consolidação, respaldadas por políticas de responsabilidade estendida do produtor, amplas redes de coleta e forte mobilização social. No caso brasileiro, o Decreto nº 10.388/2020 representa um marco normativo relevante, porém sua implementação ainda enfrenta entraves relacionados à cobertura territorial, fiscalização e participação cidadã.

As implicações da pesquisa são significativas tanto para a sustentabilidade ambiental quanto para a saúde pública. O descarte inadequado de medicamentos pode comprometer a qualidade da água e do solo, além de favorecer a disseminação da resistência antimicrobiana. Portanto, a consolidação de sistemas eficazes de logística reversa é essencial não apenas para a mitigação desses riscos, mas também para a promoção de práticas alinhadas à economia

circular, à redução do desperdício de insumos farmacêuticos e à conscientização da sociedade sobre o consumo e descarte responsáveis.

Com base nas evidências levantadas, recomenda-se a ampliação e o fortalecimento de políticas públicas voltadas à educação ambiental, com campanhas direcionadas aos consumidores sobre os perigos do descarte incorreto. Também se destaca a necessidade de expansão da infraestrutura de coleta, especialmente em áreas rurais e municípios de pequeno porte, além da intensificação da fiscalização quanto ao cumprimento das obrigações previstas em norma. A integração entre os sistemas de logística reversa de medicamentos domiciliares e os resíduos gerados por instituições de saúde — como hospitais e clínicas — é uma estratégia promissora para aumentar a capilaridade e a eficiência do modelo brasileiro. Ademais, a adoção do fracionamento de medicamentos em doses unitárias, prática consolidada em diversos países europeus, pode representar um importante avanço na redução do desperdício e na simplificação do descarte para o consumidor final.

REFERÊNCIAS

ABREMA – ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RESÍDUOS E MEIO AMBIENTE. **Panorama dos resíduos sólidos no Brasil 2024**. São Paulo: ABREMA, 2024. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2024/12/panorama-dos-residuos-solidos-no-brasil-2024.pdf>. Acesso em: 2 jul. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 10.388, de 5 de junho de 2020**. Regulamenta a logística reversa de medicamentos domiciliares vencidos ou em desuso, de uso humano, e suas embalagens, descartados pelos consumidores. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 8 jun. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 3 ago. 2010.

CAMPANHER, R. **Descarte adequado de medicamentos: percepção socioambiental do empresário de drogarias frente à Logística Reversa**. 2016. 79 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro Universitário das Faculdades Associadas de Ensino – FAE, São João da Boa Vista-SP, 2016.

CORAZZA, R. I. et al. Resíduos pós-consumo de medicamentos: Arcabouços institucionais e sistemas de gestão em experiências internacionais selecionadas. **Revista Brasileira de Ciências Ambientais**, n. 34, p. 60-78, 2014.

CYCLAMED. **Rapport d'activité 2022**. Paris: Cyclamed, 2023. Disponível em: <https://www.cyclamed.org>. Acesso em: 2 jul. 2025.

DAUGHTON, C. G.; TERNES, T. A. Pharmaceuticals and personal care products in the environment: agents of subtle change?. **Environmental Health Perspectives**, v. 107, n. suppl 6, p. 907-938, 1999.

ESPANHA. **Ley 11/1997, de 24 de abril, de Envases y Residuos de Envases**. Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 99, p. 12906-12918, 25 abr. 1997. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1997-8875>. Acesso em: 5 jul. 2025.

FRANÇA. **Loi n° 2007-248, de 26 de fevereiro de 2007**, portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine du médicament. Journal Officiel de la République Française, n. 45, texte n. 3, 27 fev. 2007.

GROSELLI, G. M. **Contaminantes emergentes em estações de tratamento de esgoto aeróbia e anaeróbia**. 2016. 139 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos-SP, 2016.

GUILLEN, R. D. M. **Água tóxica: contaminantes emergentes e a universalização do acesso à água de qualidade**. 2022. 95 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Franca-SP, 2022.

GUIMARÃES, D. H. A. et al. Descarte de medicamentos: logística reversa. **Revista Pubsáude**, v. 8, p. a 261, 2022.

KÜSTER, A.; ADLER, N. Pharmaceuticals in the environment: scientific evidence of risks and its regulation. **Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences**, v. 369, n. 1656, p. 20130587, 2014.

LEITE, P. R. **Logística reversa: meio ambiente e competitividade**. 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2009.

LOZANO, R. S. **Claves para avanzar hacia una Europa del Reciclado de Residuos**. 2016.

MEIRA, A. A. F. et al. **A política ambiental dos resíduos sólidos na União Europeia: o princípio da coerência nas ações de governança**. 2019.

MONTAGNER, C.; VIDAL, C.; ACAYABA, R. Contaminantes em matrizes aquáticas do Brasil: um cenário atual e aspectos analíticos ecotoxicológicos e regulatórios. **Química Nova**, São Paulo, v. 40, n. 9, p. 1094-1110, set. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/qn/a/NJr4QLWkxCKjXd6gHvdwtNk/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

MORRETTO, A. C. et al. Descarte de medicamentos: como a falta de conhecimento da população pode afetar o meio ambiente. **Brazilian Journal of Natural Sciences**, v. 3, n. 3, p. 442-442, 2020.

NOTIBRASIL. **Reciclagem de medicamentos na Espanha aumentou 43% em 2024, acordo com Sigre**. NotiBrasil, 5 jun. 2025. Disponível em: <https://www.notibrasil.com.br/sociedade/noticia-reciclagem-medicamentos-na-espanha-aumentou-43-em-2024-acordo-com-sigre-20250605163854.html>. Acesso em: 27 jun. 2025.

OLIVEIRA, N. R. de et al. Revisão dos dispositivos legais e normativos internacionais e nacionais sobre gestão de medicamentos e de seus resíduos. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 24, p. 2939-2950, 2019.

PINTO, G. M. F. et al. Estudo do descarte residencial de medicamentos vencidos na região de Paulínia (SP), Brasil. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 19, p. 219-224, 2014.

REIS FILHO, R. W.; SANTOS, R. L.; VIEIRA, E. M. Poluentes emergentes como desreguladores endócrinos. **Journal of the Brazilian Society of Ecotoxicology**, v. 2, n. 3, p. 283-288, 2007. Disponível em: <http://>

www.rimaeditora.com.br/JBSE/Vol2Num3/12_JBSE%20033_2007.pdf.
Acesso em: 12 ago. 2024.

RIBEIRO, J. C. J.; PINTO, P. P. A. Logística Reversa. In: COSTA, B. S.; RIBEIRO, J. C. J. (Coord.). **Gestão e Gerenciamento de Resíduos Sólidos – Direitos e Deveres**. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013. p. 241-254.

SANTOS, D. B. B.; SILVEIRA, R. S.; SPIEGEL, T. Logística reversa de medicamentos: uma revisão dos modelos internacionais. In: **Encontro Nacional de Engenharia de Produção**, 34., 2014.

SIGRE MEDICAMENTO Y MEDIO AMBIENTE. **Memoria de Sostenibilidad 2022**. Madrid: SIGRE, 2023. Disponível em: <https://www.sigre.es>. Acesso em: 2 jul. 2025.

SILVA, A. da R.; CHAVES, G. de L. D.; GHISOLF, V. Os obstáculos para uma efetiva política de gestão dos resíduos sólidos no Brasil. **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v. 13, n. 26, p. 211-234, maio/ago. 2016. Disponível em: <http://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/691>. Acesso em: 29 ago. 2022.

SOUZA, M. de O. et al. Análise exploratória das concentrações dos metais Na, Ca, Mg, Sr e Fe em extrato aquoso de petróleo, determinados por ICP OES, após otimização empregando planejamento de experimentos. **Química Nova**, v. 38, p. 980-986, 2015.

STEFANI, C. R.; LUNELLI, C. A. Resíduos sólidos na sociedade consumerista pós moderna: um desafio para o desenvolvimento sustentável. **Veredas do Direito**, v. 11, n. 22, p. 337-357, ago. 2015.

TÉO – TERRITOIRE D'ÉCOLOGIE OPÉRATIONNELLE. **Fiche MNU 2023 – Médicaments non utilisés**. Pays de la Loire: TEO, 2024. Disponível em: https://teo-paysdelaloire.fr/wp-content/uploads/2024/07/Teo_fiche_MNU_2023.pdf. Acesso em: 27 jun. 2025.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2004/27/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, que altera a Diretiva 2001/83/CE instituindo um código comunitário relativo aos medicamentos para uso humano. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 136, p. 34-57, 30 abr. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0027>.

UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas. **Jornal Oficial da União Europeia**, L 312, p. 3-30, 22 nov. 2008. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0098>. Acesso em: 26 jun. 2025.

CAPÍTULO 8

A EFETIVIDADE DO DIREITO AMBIENTAL REGIONAL: LIÇÕES DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA PARA O PACTO AMAZÔNICO

THE EFFECTIVENESS OF REGIONAL ENVIRONMENTAL LAW: LESSONS FROM THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION FOR THE AMAZON COOPERATION TREATY

Joyciane Ferreira Cavalcante Marques¹¹²

Resumo:

O presente artigo pretendeu apresentar o Pacto Amazônico, formalizado no Tratado de Cooperação Amazônica - TCA, e na conseguinte criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA, delineando em que contexto se deu a sua assinatura, objetivos e vulnerabilidades, na tentativa de perquirir as causas para a sua pouca efetividade no aspecto protetivo dos recursos naturais do bioma amazônico. Apresenta, também, nuances do direito comunitário europeu, como possível exemplo a ser seguido, a fim de promover uma maior preservação ambiental da região amazônica. Utilizou-se a metodologia indutiva e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Direito ambiental; Pacto amazônico; União Europeia.

Abstract

The present article aimed to present the Amazon Pact, formalized in the Amazon Cooperation Treaty (ACT) and the subsequent creation of the

112 Mestranda em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduada em Direito pelo Centro Universitário Christus (Unichristus). Pós-graduada (Lato Sensu) em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Unichristus e em Direito Previdenciário pela UniFECAF. E-mail: joyfcmarques@gmail.com

Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO), outlining the context in which it was signed, its objectives, and its vulnerabilities, in an attempt to investigate the causes of its limited effectiveness in protecting the natural resources of the Amazon biome. It also presents nuances of European Community law as a possible model to be followed in order to promote greater environmental preservation in the Amazon region. The study employed the inductive method and used bibliographical and documentary research techniques.

Keywords: *Environmental Law; Amazon Cooperation Treaty; European Union.*

1 INTRODUÇÃO

O planeta vem apresentando sérios problemas ambientais, como, por exemplo, o esgotamento de recursos naturais, a extinção de espécimes da fauna e da flora, o que implica a redução de biodiversidade, a escassez de água, o aquecimento global e poluições em níveis alarmantes. Esses problemas, além de prejudicarem o meio ambiente em geral, afetam a qualidade de vida das pessoas. Por essa razão, as discussões em torno da temática ambiental vêm ocupando, cada vez mais, posições de destaque na agenda internacional.

Ante a uma imensa degradação ambiental ocasionada diretamente pelo homem e em decorrência de escolhas não-sustentáveis, poucos são os biomas naturais que resistiram ao tempo e aos atentados antrópicos. A Amazônia, muito embora tenha sofrido muitas devastações, que desencadearam, por exemplo, a redução de sua área, destaca-se por ser, ainda, um espaço de grande diversidade biológica e por possuir grande variedade de riquezas naturais e a degradação ambiental renitente e a pressão internacional por políticas de preservação ensejaram o debate sobre mecanismos regionais de governança que conciliem o desenvolvimento econômico com a proteção ambiental.

Assim surgiu o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), assinado em 1978 por oito países amazônicos, com o propósito de promover a integração e o desenvolvimento sustentável da região amazônica e, mais tarde, em 2002, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), no intuito de conferir força institucional ao também chamado Pacto Amazônico que, conforme já mencionado, trata-se de um acordo multilateral firmado entre países amazônicos com a finalidade precípua de desenvolver a região de forma sustentável e outros fins, como o compartilhamento de tecnologia. No entanto, sem uma política de responsabilidades, não tem se verificado efetivo sucesso na preservação ambiental local, o que urge adotar medidas mais contundentes, como o exemplo do direito comunitário europeu, que vem alcançando significativo sucesso no que se refere ao cumprimento de seus tratados pelos seus signatários.

Nesse contexto, o objetivo desse trabalho é, longe de esgotar a matéria, fazer uma digressão do histórico, fundamentos e estrutura do Pacto Amazônico, discutir fragilidades e refletir sobre possíveis razões de sua limitada efetividade, à luz da experiência da União Europeia de integração regional, a fim de refletir sobre possíveis caminhos para fortalecer a cooperação panamazônica e assegurar a preservação e o desenvolvimento sustentável local, oportunamente considerando a urgência da luta contra a mudança climática, e como poderia ser o pacto um instrumento nesse embate, com a justificativa da real e premente necessidade de preservação da floresta amazônica, por sua imensa importância, não só para os países em que está localizada, mas para todo o globo. Utilizou-se a metodologia indutiva e as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental.

2 O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA - TCA: UM BREVE HISTÓRICO

A Amazônia é uma região do norte da América do Sul e é composta pela Floresta Amazônica e pela Bacia Hidrográfica Amazônica.

A Floresta Amazônica é a maior floresta tropical do planeta, com extensão superior a de duas outras grandes florestas tropicais: a da Indochina e a do Congo. A Bacia Hidrográfica Amazônica envolve todo o conjunto de recursos hídricos que convergem para o rio Amazonas e é a maior bacia hidrográfica de todo o planeta. Juntamente com a Floresta, a Bacia Amazônica forma o bioma da Amazônia, que ocupa territórios do Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Devido à sua grandiosidade e à sua importância ambiental e econômica, foi considerada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (em inglês *United F.C Educational, Scientific and Cultural Organization*) – UNESCO, em 2000, Patrimônio da Humanidade, programa de classificação que visa catalogar e preservar locais de excepcional importância cultural ou natural.

A Amazônia tem um imenso estoque de biodiversidades, com variadas espécies de vegetais e animais e uma reserva gigantesca de minérios, além de conter grande reserva de água doce não congelada. No entanto, os índices de devastação local são altos e tal situação requer medidas mais eficazes de preservação ambiental.

O Tratado de Cooperação Amazônica - TCA foi assinado em 3 de julho de 1978, em Brasília, pelos oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. É um instrumento jurídico de natureza técnica que visa à plena integração da região amazônica, primando pela promoção da pesquisa científica e tecnológica e pela utilização racional dos recursos naturais, com o objetivo maior de promover ações conjuntas para o desenvolvimento harmônico do bioma amazônico e partiu de uma estratégia para deslocar a região da dependência norte-americana. Em vigor desde 1980, o TCA pode ser visto como um marco do esforço de cooperação e do aprimoramento das relações entre os países membros.

A Amazônia, região de fundamental importância econômica e geopolítica foi motivo de atenção dos militares brasileiros após o golpe de 1964. Isso por conta da sua localização estratégica, que permite o acesso a vários países. Havia também à época o temor por

uma possível internacionalização da Amazônia, devido às pressões internacionais¹¹³. Somando-se a necessidade de desenvolver a região à ameaça da internacionalização, o governo brasileiro deu início à ocupação do território amazônico, no final da década de 1960 e começo da década de 1970 (Yahn Filho, 2005).

No entanto, aos olhos dos países andinos, o Brasil carregava uma imagem de ser um país que queria realizar um sonho de expansão sub-imperialista na América do Sul, o que gerava receio nos demais países sul-americanos de terem suas soberanias de alguma forma limitadas. Para eles, o Pacto Amazônico parecia uma estratégia brasileira de oposição ao Grupo Andino. Esse receio pode ser verificado no excerto a seguir:

113 A cobiça sobre a Amazônia remonta a épocas passadas, como, por exemplo, em 1850, quando o Comandante Matthew Maury, Chefe do Observatório Naval de Washington, EUA, defendeu a “livre navegação internacional no Rio Amazonas”, e em 1902, quando o Chanceler alemão Oswald de Richtöfen propôs ao Barão do Rio Branco que “seria conveniente que o Brasil não privasse o mundo das riquezas naturais da Amazônia”. Mais tarde, em 1983, a então Primeira-Ministra inglesa Margaret Thatcher assim se pronunciou: “se países subdesenvolvidos não conseguem pagar suas dívidas externas, que vendam suas riquezas, seus territórios e suas fábricas”. Em 1989, o Presidente da França, François Mitterand declarou que “o Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia”, enquanto o Vice-Presidente dos Estados Unidos, Al Gore dizia que “ao contrário do que os brasileiros pensam, a Amazônia não é deles, mas de todos nós”. Já em 1992, foi a vez do Primeiro-Ministro inglês, John Major, de pronunciar que “as nações desenvolvidas devem estender o domínio da lei ao que é comum de todos no mundo. As campanhas ecologistas internacionais sobre a Região Amazônica estão deixando a fase propagandista para dar início a uma fase operativa, que pode, definitivamente, ensejar intervenções militares diretas sobre a região”. Pouco tempo depois, em 1994, Henry Kissinger, então Secretário de Estado americano, deu a seguinte declaração: “os países industrializados não poderão viver da maneira como existiram até hoje se não tiverem à sua disposição os recursos naturais não renováveis do Planeta. Terão que montar um sistema de pressões e constrangimentos garantidores da consecução de seus intentos”. Em 1998, o General Patrick Hugles, Chefe da Agência de Inteligência de Defesa Americana proferiu que “caso o Brasil resolva fazer um uso da Amazônia que ponha em risco o meio ambiente nos Estados Unidos, temos de estar prontos para interromper esse processo imediatamente”. Já mais recente, o atual Diretor-Geral da Organização Mundial de Comércio (OMC), o francês Pascal Lamy afirmou que “a Floresta Amazônica e as demais florestas tropicais do Planeta deveriam ser consideradas bens públicos mundiais e submetidas a uma gestão coletiva pela comunidade internacional” (Barros, 2008).

[...] a missão do Ministério das Relações Exteriores brasileiro torna-se muito mais difícil, à medida que subsistem ainda no continente os velhos temores de nossos vizinhos com relação às eventuais ambições imperialistas do Brasil, fantasma sempre presente às mesas de negociações, e que por tantas vezes dificultou entendimentos importantes para a cooperação e o desenvolvimento do continente. (Yahn Filho, 2005).

Com os acontecimentos da década de 1970 – Guerra do Vietnã, Crise do Petróleo, recessão econômica global – o mundo sentiu a necessidade de uma base cooperativa entre as nações. É nesse contexto que o Brasil começa a procurar estabelecer relações cooperativas com os demais países sul-americanos. Isso fez com que esses fossem deixando de lado a desconfiança que tinham, quanto às intenções expansionistas brasileiras (Yahn Filho, 2005).

Os países amazônicos sempre mantiveram o interesse de salvaguardar seu patrimônio, porém, faltavam-lhes condições que fossem satisfatórias à obtenção do sucesso desse propósito. Dessa forma, tornou-se de grande dificuldade a consecução de uma estratégia que fosse adequada à segurança e ao desenvolvimento desse patrimônio (Domingues, 2006).

Com a necessidade de que voltassem para si próprios, o caminho escolhido foi a elaboração de um tratado multinacional, que tivesse condições de desenvolver a Amazônia nos mais variados âmbitos. No entanto, no momento da assinatura do TCA, os países amazônicos pretendiam garantir, sobretudo, o direito de se desenvolver economicamente utilizando os recursos da região amazônica. O aspecto ambiental assumia, assim, apenas um valor simbólico (Domingues, 2006).

Com as mudanças ocorridas no cenário internacional nas décadas de oitenta e noventa e com a emergência da temática ambiental na agenda política global, todavia, a Amazônia volta a protagonizar os embates internacionais.

Dentre os principais fatos que favoreceram um ambiente propício ao diálogo e à diplomacia amazônica, mencionam-se: os litígios territoriais pendentes entre vários países negociadores; a crise energética mundial – que colocou o petróleo, o gás e o carvão sul-americanos na pauta de prioridades brasileiras; o movimento ambientalista em ascensão e a realização de conferências de âmbito global, a exemplo da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) e a Conferência das Nações Unidas sobre a Água (Mar del Plata, 1977); a busca de apoio mútuo para a condução dos projetos nacionais de exploração econômica da Amazônia (Nunes, 2016).

Em suma, o TCA se explica pela vontade comum de oito dos nove países da região amazônica, interessados em reafirmar sua soberania contra as cobiças exteriores. É também a consumação do interesse desses países em desenvolver economicamente suas respectivas porções do território amazônico.

3 OBJETIVOS DO TCA E A OTCA

O Tratado de Cooperação Amazônica tem como seus objetivos fundamentais a cooperação internacional e a afirmação da responsabilidade soberana dos países da região, por meio dos quais busca atingir o desenvolvimento da região amazônica aliado a sua preservação ambiental, configurando o desenvolvimento sustentável e a defesa de seus patrimônios naturais.

Por se tratar de um conjunto de princípios, normas e regras, aspirando tanto a procedimentos quanto a tomadas de decisão, àqueles quais as expectativas dos seus atores convergem, o TCA foi concebido como regime internacional, que se destinou a:

a) reforçar a autonomia de cada uma das partes signatárias em relação ao desenvolvimento de seus respectivos territórios amazônicos; b) promover a utilização racional dos recursos naturais desses territórios, de modo a preservar o equilíbrio entre as necessidades do desenvolvimento e a conservação do meio ambiente; c) favorecer a troca de informações entre as partes signatárias no que tange às iniciativas nacionais de desenvolvimento dos referidos territórios (Yahn Filho, 2005).

Estão firmados no Tratado os princípios básicos para a cooperação regional, com a ideia de que para se alcançar o desenvolvimento integral dos territórios amazônicos se faz necessário o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental e que tanto um como o outro são responsabilidades de cada Estado amazônico. Diante dessa dificuldade, o TCA busca nortear matrizes coerentes para o desenvolvimento da cooperação regional.

Segundo observou o embaixador Rubens Ricupero, o TCA seria regido por cinco princípios gerais: a) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e proteção da Amazônia (o Tratado não é aberto a adesões); b) a soberania nacional na utilização e preservação dos recursos naturais; c) a cooperação regional como meio de facilitar a realização dos dois objetivos anteriores; d) o equilíbrio e a harmonia entre a proteção ecológica e o desenvolvimento econômico; e) a absoluta igualdade entre as partes. Dessa forma o TCA parece driblar o embate entre soberania e determinação supra-estatal, não encarando diretamente o problema, mas sugerindo uma saída tangencial (Tilio Neto, 2010).

Porém, o Tratado de Cooperação Amazônica, concebido como um regime internacional, apontou apenas diretrizes gerais, sem

especificar os deveres de cada Estado signatário e as ações concretas para atingir sua finalidade. Não implicou uma verdadeira cooperação, como entendida pelo Direito Internacional. Contudo, em 2002 decidiu-se criar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica - OTCA, sendo esse o primeiro organismo internacional da região, cujo comprometimento é a união para o desenvolvimento regional.

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica surgiu em decorrência do TCA e manteve os mesmos princípios basilares e os mesmos países membros desse. Foi planejada em 1995 para fortalecer e implementar os objetivos do Tratado. Embora tenha sido aprovada somente três anos depois em Caracas, capital da Venezuela, em 14 de dezembro de 1998, foi em 2002 que a sua Secretaria Permanente foi estabelecida, em Brasília.

Por não possuir capacidade institucional nem base legal, já que o texto do TCA não contém nenhum dispositivo para solucionar controvérsias, a OTCA procura através da cooperação desenvolver projetos para resolver os conflitos e os problemas comuns que os países amazônicos enfrentam, primando sempre pela temática ambiental, que está presente nos projetos da Organização desde sua criação (Sant'Anna, 2009).

Com a Organização iniciou-se a fase chamada de “consciência pan-amazônica”, pois, com a elevação do Pacto (TCA) à categoria de organismo internacional (OTCA), buscou-se implementar medidas que intensifiquem as integrações regionais. Porém, nada contribuiu, efetivamente, para a promoção do desenvolvimento sustentável da Amazônia, decepcionando a esperança que havia no multilateralismo.

Prova disso é que já nos anos recentes ainda se fala em concretizar os objetivos delineados à época do Tratado, culminando, inclusive, na Declaração de Belém, em 2023:

Após anos de estagnação no nível político em função de divergências entre os países-membros, a Declaração de Belém busca revitalizar a OTCA como espaço privilegiado para a articulação de respostas

conjuntas aos desafios sociais, econômicos e ambientais que afetam a região. O documento contém 113 compromissos concretos para evitar o ponto de não retorno da Amazônia — que ocorre quando um ecossistema sofre mudanças tão profundas que perde a capacidade de se recuperar e retornar ao seu estado original —, e inclui iniciativas de cooperação policial, judicial e de inteligência, voltadas ao combate de atividades ilícitas que vêm causando destruição ambiental e altos níveis de violência. Não à toa mais de 20% dos assassinatos de defensores ambientais registrados no mundo em 2022 ocorreram na Amazônia (Diplomatique, 2024).

Infelizmente, o papel da Organização como principal interlocutora entre os países amazônicos não tem logrado muito êxito. Ainda que o TCA seja um tratado guarda-chuva, ou seja, dependente de ações futuras, o Pacto só é lembrado quando se retoma algum discurso de internacionalização da Amazônia. “As ações concretas são poucas e de resultado questionável. Uma vez que as discussões sobre internacionalização diminuem, a OTCA é colocada novamente no refrigerador” (Nunes, 2016).

O mecanismo de cooperação que deveria ser a OTCA reflete no imobilismo estrutural do seu multilateralismo. Falta, então, a construção de um ambiente de confiança mútua e de cooperação na Amazônia. Caso não receba força política e tratamento adequado por parte de seus membros, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica continuará mostrando inaptidão para ser o instrumento estratégico a serviço do desenvolvimento e da preservação da região, que é a razão de sua existência. Por fim, discutir a OTCA significa repensar o caráter do seu multilateralismo e priorizar o desenvolvimento integral dos Estados amazônicos.

4 (IN) EFETIVIDADE DO PACTO AMAZÔNICO E O EXEMPLO DA UNIÃO EUROPEIA

Depois do acontecimento de várias catástrofes naturais, a questão ambiental passou a ser a ordem do dia. O meio ambiente tornou-se essencial nas discussões internacionais e nas preocupações dos Estados, que, até então, se concentravam na obtenção de lucros e poderes bélicos. O princípio da cooperação representa a nova ordem internacional ambiental solidarista e a necessidade de integração entre os povos para a preservação da natureza se sobrepõe ao indiferentismo social.

Conforme já dito, o Pacto Amazônico, consubstanciado na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica, cuja base legal é o próprio Tratado de Cooperação Amazônica, além de não conter dispositivo para solução de controvérsias, não possui nenhum sistema de responsabilização em caso de faltas cometidas pelos signatários, tampouco a previsão de penalidades e a atribuição da competência sancionatória a um ente ou comissão, como ocorreu no caso Fundação Trail.

Em breve apresentação, o caso que ficou conhecido como Fundação Trail (*Trail Smelter Case*), entre os anos 20 e 40 do século passado, foi o litígio que envolveu americanos e canadenses, em que uma fundição de zinco e chumbo situada no Canadá expeliu grandes quantidades dos elementos na atmosfera, atravessando a fronteira com os EUA e causando sérios prejuízos para a população local, inclusive ocasionando chuva ácida, fato marcante que ilustra a noção de poluição transfronteiriça. Inaugurava-se, assim, o desenvolvimento do Direito Ambiental Internacional.

A conclusão do caso se deu no reconhecimento da responsabilidade da empresa canadense e na recomendação de medidas reparadoras, além da estipulação de multas a fim de compensar pelos danos causados.

Quanto ao Pacto Amazônico, ao analisar sua base legal, composta pelo Tratado, protocolos de emendas, atas, declarações e resoluções

oriundas das reuniões entre os ministros dos seus países membros, em que pese representar um importante espaço institucional de coordenação regional, ainda depende majoritariamente do regramento interno de cada Estado participante e de sua disposição a cooperar para que sejam alcançados os objetivos traçados, o que traz à reflexão o conceito de *soft law*.

O *soft law*, também referido como *droit doux*, direito mole, ou mesmo quase-direito, consiste em regras sem caráter vinculante, que não criam propriamente obrigações mas orientações, boas-práticas, muitas vezes dotadas de linguagem vaga e aberta, que, por apresentarem caráter genérico, funcionam como princípios, muito presentes no Direito Internacional.

As normas de *soft law*, que nos dizeres de Bucci (2006) operariam como indução à ação pré-definida,

[...] se constituem em: um sistema de compromissos ou obrigações internacionais que não são considerados pelos interessados como vinculantes no sentido de que podem ser aplicados da mesma forma que aqueles impostos pelo direito internacional propriamente dito, mas que, ainda são considerados algo mais do que meros gestos políticos, de modo que existe uma expectativa de cumprimento mesmo que não haja obrigação legal (Guerra, 2023).

Assim, normas de *soft law* serviriam de apoio interpretativo, de fornecimento de parâmetros técnicos, já que desprovidas de mecanismos de punição, ainda que imprimissem perante a comunidade internacional a estampa do compromisso naqueles que as observam.

No contexto do Pacto Amazônico, verifica-se, portanto, que, além da ausência de previsão de um sistema específico de responsabilidade civil ou penal, que faz com que o sucesso daquele dependa da boa-fé e do compromisso dos seus membros, alguns desafios precisam

ser enfrentados para que a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica seja efetivamente um instrumento estratégico a serviço do desenvolvimento e da preservação da região, como a necessidade de compatibilização legislativa entre os países signatários, em que se criariam normas comuns de responsabilização ambiental, bem como a integração com mecanismos internacionais, como eleger uma Corte Internacional de Justiça, ou aderir a arbitragens internacionais, a fim de conduzir embates surgidos pelo descumprimento dos termos definidos.

A exemplo disso, o direito comunitário europeu concretizou um forte esquema de integração regional, a fim de conformar um sistema comum mediante a convergência de interesses e valores. A Europa no pós-guerra precisava enfrentar a sua reconstrução e alcançar um estado de paz que “somente uma reorganização política e econômica, norteadas por um princípio integracionista, possibilitaria” (Diz, 2017).

Em linhas gerais, o processo de integração europeu se deu, dentre outras medidas, com a assinatura de tratados internacionais, em que se definia e criava um sistema jurídico e institucional próprio da nova Comunidade Europeia, extrínseco aos ordenamentos pátrios, conferindo-lhe uma supranacionalidade normativa, bem como elegendo os princípios da primazia, da aplicabilidade imediata e do efeito direto como uns dos principais orientadores (Diz, 2022).

Pelo princípio da primazia entende-se prevalecer o direito da Comunidade, instrumentalizado em tratados internacionais, em caso de conflito com o direito interno de um Estado membro, garantindo não só a eficácia daqueles acordos como a uniformidade perante os membros e até a segurança jurídica.

O princípio da aplicabilidade imediata implica a prescindibilidade de um processo formal para a internalização das normas do sistema comunitário nos Estados membros, ou seja, são vinculantes, aplicam-se diretamente ainda que não exista lei interna específica.

Já o princípio do efeito direto confere protagonismo aos indivíduos e às instituições internas que poderão invocar as normas

comunitárias na defesa de seus interesses, inclusive contra o próprio Estado infrator, garantindo real eficácia e aplicabilidade daquelas.

Assim, verifica-se no exemplo europeu um sistema forte de controle, adequação e conformidade e responsabilização que acaba conferindo efeito vinculante aos acordos e uma força cogente sobre os estados membros que ficam impelidos a observar seus termos, elementos esses que faltam ao Pacto Amazônico e que impedem ou dificultam seu real e efetivo sucesso.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A percepção da Amazônia como um imenso e rico bioma e que por isso merece ser preservado, além da urgente necessidade, influenciará positivamente na sobrevivência e manutenção do planeta, visto que ela é uma fonte natural remanescente, que carrega sobre si grande missão de contrabalancear os efeitos negativos, além de outros, sobre o clima e sobre a biodiversidade, resultantes de atividades antrópicas que levaram ao extermínio a maioria das riquezas naturais do mundo.

Não obstante o Pacto Amazônico representar um importante marco na construção de um multilateralismo regional entre os países amazônicos, não se alcançou patamar significativo na proteção e preservação ambiental e no desenvolvimento sustentável local. Recapitular o contexto da assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica e o seu desenrolar até a criação da Organização o Tratado de Cooperação Amazônica demonstra que ainda carece de ações concretas e efetivas para salvaguardar os recursos e bens naturais, apesar de todo o arcabouço político existente.

Pode-se atribuir esse insucesso, por exemplo, à falta de previsão de um sistema de responsabilização e sanção pelo Pacto Amazônico, que fica totalmente dependente da boa-fé e vontade política dos seus membros, reflexo de um sistema de *soft law* que compromete inclusive a potência da OTCA enquanto agente extra-estatal, principalmente quando se analisa questões relacionadas a valores como a soberania.

De maneira oposta, o exemplo da União Europeia mostra que a consolidação de um direito comunitário construído sobre princípios estruturantes e munido de instituições com força normativa e sancionadora é imprescindível para assegurar o cumprimento de obrigações e a eficácia de tratados assinados pelos Estados-membros, no seu aspecto interno, para, assim, repercutir no seu aspecto externo, ou seja, assumir relevância perante Estados não-membros. Em outras palavras, para ser realmente eficaz, uma integração regional precisa garantir mecanismos para além da mera cooperação voluntária, como instrumentos jurídicos e políticos de uniformização legislativa, de controle e responsabilização concreta.

Dessarte, empreender esforços a fim de garantir uma maior preservação e proteção da Amazônia deve-se considerar uma transformação no Pacto Amazônico, constituído no TCA e na OTCA, no sentido de torná-lo mais eficaz e efetivo, dotando-o de maior governança e capacidade institucional. Instituir um sistema de responsabilização, com a adequação das normas nacionais e a cobrança e o controle contínuos de um maior compromisso político dos membros com a proteção e desenvolvimento sustentável da região amazônica são medidas interessantes a se considerar, bem como o exemplo de experiências exitosas como a europeia, pois somente por meio de uma integração real se faz possível transformar a retórica da cooperação em ações concretas voltadas à proteção do maior bioma tropical do planeta — patrimônio vital não apenas da região, mas de toda a humanidade.

REFERÊNCIAS

A AMAZÔNIA não é o pulmão do mundo. **Ambiente Brasil**. Disponível em: http://ambientes.ambientebrasil.com.br/amazonia/floresta_amazonica/a_amazonia_ao_e_o_pulmao_do_mundo.html. Acesso em: 23 abr. 2025.

BARROS, Miguel Daladier. “Internacionalização” da Amazônia: realidade ou utopia? **Revista Jurídica Consulex**, Brasília, ano 12, n. 267, p. 26-31, fev. 2008.

BRASIL. **Decreto nº 85.050**. Promulga o Tratado de Cooperação Amazônica, concluído entre os Governos República da Bolívia, da República Federativa do Brasil, da República da Colômbia, da República do Equador, da República Cooperativa da Guiana, da República do Peru, da República do Suriname e da República da Venezuela. Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1980-1987/decreto-85050-18-agosto-1980-434445-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 abr. 2025.

BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

DIPLOMATIQUE. Cooperação entre países amazônicos avança, mas ainda enfrenta desafios. **Le Monde Brasil**. 2 set. 2024 Disponível em: <https://diplomatie.org.br/cooperacao-entre-paises-amazonicos-avanca-mas-ainda-enfrenta-desafios/#:~:text=Coopera%C3%A7%C3%A3o%20entre%20pa%C3%ADses%20amaz%C3%B4nicos%20avan%C3%A7a,enfrenta%20desafios%20%2D%20Le%20Monde%20Diplomatique>. Acesso em: 5 nov. 2025.

DIZ, J. B. M (Re)visitando o primado das normas de Direito Europeu: a evolução histórica da primazia e seus primeiros desdobramentos

jurisprudenciais. **Revista Jurídica**, vol. 04, n°. 49, Curitiba, 2017. pp.255-284. Disponível em: <https://repositorio.ufmg.br/bitstream/1843/40209/2/%28Re%29visitando%20o%20primado%20das%20normas%20de%20direito%20europeu%20....pdf>. Acesso em: 20 abr. 2025

_____. “The Mercosur and European Union relationship: na analysis on the incorporation of the Association Agreement in Mercosur”. **Europe and the World: A law review**, v. 6, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://journals.uclpress.co.uk/ewlr/article/pubid/EWLR-6-1/>. Acesso em: 23 abr. 2025.

DOMINGUES, Leyza Ferreira. O tratado de cooperação amazônica e sua repercussão no processo de integração/cooperação dos países-membros na expressão de sua soberania frente à ameaça internacional. *Rev. Jur.*, Brasília, v. 8, n. 78, p.64-72, abril/maio, 2006. **Anais**. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/502/495>. Acesso em: 05 nov. 2025.

FLORESTA Amazônica – Caracterização. **Ambiente Brasil**. Disponível em: https://ambientes.ambientebrasil.com.br/amazonia/floresta_amazonica/floresta_amazonica_-_caracterizacao.html. Acesso em: 22 abr. 2025.

FREITAS, Luna Maria Araújo. O Direito Internacional, meio ambiente e a Pan-Amazônia. **Jus Navigandi**. Disponível em: <<http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=14556>>. Acesso em: 205 nov. 2025.

GUERRA, A. W. As origens da soft law e a insuficiência das suas definições em face ao Direito Internacional contemporâneo. **Rev. Fac. Direito UFMG**, Belo Horizonte, n. 83, pp. 43-60, jul./dez. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12818/P.0304-2340.2023v83p43>. Acesso em: 21 abr. 2025.

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change. Aquecimento global de 1,5°C. **Relatório especial do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) sobre os impactos do aquecimento global de 1,5°C acima dos níveis pré-industriais e respectivas trajetórias de emissão de gases de efeito estufa, no contexto do fortalecimento da resposta global à ameaça da mudança do clima, do desenvolvimento sustentável e dos esforços para erradicar a pobreza.** Coreia, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-do-ipcc/arquivos/pdf/relatorio-executivo-08-07-web.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro.** 18 ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 13, n. 2, 2016 p. 220-243.

OTCA. **Conheça a Declaração de Belém assinada pelos países amazônicos na Cúpula.** Notícias Site, 9 ago. 2023. Disponível em: <https://otca.org/pt/conheca-a-declaracao-de-belem-assinada-pelos-paises-amazonicos-na-cupula/>. Acesso em: 5 nov. 2025.

REIS, A. M. N. **Responsabilidade Internacional do Estado por Dano Ambiental.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RIBEIRO, C. R.; BERMÚDEZ, O. B.; LEAL, A. C. **A gestão compartilhada de águas transfronteiriças, Brasil e Colômbia.** Scielo, Fortaleza, mai-ago 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.4215/RM2015.1402.0007>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SANT'ANNA, F. M. Cooperação internacional e os recursos hídricos transfronteiriços: soberania e instituições internacionais. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, Edição Especial, 2009. Disponível em:

<https://revistas.usp.br/geousp/article/view/74149/77792>. Acesso em: 23 abr. 2025.

SANTOS, N.B. A evolução do Direito Internacional fluvial. **R. Inf. Legisl.**, Brasília, a. 29, n. 115, jul./set. 1992.

SARLET, I. W.; WEDY, G.; FENSTERSEIFER, T.. Litígios climáticos e direitos fundamentais no Brasil. **Revista Direito Ambiental e Sociedade**, [S. l.], v. 12, n. 1, 2022.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOARES, G. F. S. **Curso de Direito Internacional Público**: v. 1. São Paulo: Atlas, 2002.

SOLA, F. et al. Responsabilidade civil ambiental nos países integrantes do Tratado de Cooperação Amazônica. In: CONPEDI, 2006, Manaus. **Anais**. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_ambiental_fernanda_sola_e_outros.pdf. Acesso em: 23 abr. 2025.

SUÉCIA. **Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972. Disponível em: <https://cetesb.sp.gov.br/wp-content/uploads/sites/33/2016/09/Declaracao-de-Estocolmo-5-16-de-junho-de-1972-Declaracao-da-Conferencia-da-ONU-no-Ambiente-Humano.pdf>. Acesso em: 21 abr. 2025.

TILIO NETO, P.D. Soberania e ingerência na Amazônia brasileira [online]. Rio de Janeiro: **Centro Edelstein de Pesquisa Social**, 2010, 82p. Disponível em: <https://static.scielo.org/scielobooks/xqzgh/pdf/de-9788579820472.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2025.

UN-United Nations. **1.5°C: what it means and why it matters**. [s.l.], [202?]. Disponível em: <https://www.un.org/en/climatechange/science/climate-issues/degrees-matter>. Acesso em: 22 abr.2025.

YAHN FILHO, Armando Gallo. O Conceito de bacia de drenagem internacional no contexto do Tratado de Cooperação Amazônica e a questão hídrica na região. **Revista ambiente e sociedade**. Campinas, v. 8, n. 1, jan, jan. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n1/a06v08n1.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

CAPÍTULO 9

A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA AMBIENTAL NO BRASIL E O PAPEL ESTRATÉGICO DOS MUNICÍPIOS E DOS MECANISMOS DE CONTROLE

THE IMPLEMENTATION OF ENVIRONMENTAL POLICY IN BRAZIL AND THE STRATEGIC ROLE OF MUNICIPALITIES AND CONTROL MECHANISMS

*Alice Castelani de Oliveira*¹¹⁴

*João Alves de Souza Júnior*¹¹⁵

Resumo:

Neste artigo, analisamos a trajetória da proteção ambiental no Brasil, marcada pela transição de modelos predatórios de exploração dos recursos naturais para a construção de um arcabouço jurídico voltado à defesa do meio ambiente como bem de interesse coletivo. Com base na periodização proposta por Benjamin (2014), evidenciamos a evolução de um cenário de desmatamento desregrado e regulação fragmentária para uma abordagem holística, inaugurada com a Política Nacional do Meio Ambiente (1981) e consolidada pela Constituição Federal de 1988, que instituiu direitos, responsabilidades e mecanismos de responsabilização ambiental. Argumentamos, entretanto, que esse avanço normativo tem convivido com ciclos de flexibilização e retrocesso, sobretudo a partir dos anos 2000, produzindo impactos significativos sobre a efetividade das políticas. Nesse contexto, examinamos o processo de municipalização da

114 Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestra em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra (ESG) e bacharel em Ciências do Estado pela UFMG. E-mail: alicecastelani@gmail.com

115 Doutor e Mestre em Direitos Humanos, Integração e Estado Plurinacional pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Atualmente é Consultor-Geral do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), professor de Direito na PUC Minas e advogado, com atuação nas áreas de Direito Público, Processo Penal e Direitos Humanos. joaoalvesmptmg@gmail.com

gestão ambiental como estratégia central para a implementação de políticas públicas e para a aproximação entre Estado e território. Contudo, sustentamos que o protagonismo municipal depende de capacidades institucionais robustas, frequentemente ausentes, o que compromete a governança ambiental. Diante desse quadro, destacamos a centralidade dos mecanismos de controle interno e externo, especialmente dos tribunais de contas, na indução de boas práticas, no fortalecimento institucional e na promoção de transparência. Concluimos que a efetividade da política ambiental brasileira requer a articulação entre um marco regulatório estável, uma gestão municipal qualificada e sistemas de controle proativos, capazes de superar fragilidades institucionais e sustentar um modelo de governança comprometido com a sustentabilidade.

Palavras-chave: Brasil; Governança Ambiental; Municipalização; Controle Interno e Externo; Sustentabilidade.

Abstract

This article analyzes the trajectory of environmental protection in Brazil, marked by the transition from predatory models of natural resource exploitation to the construction of a legal framework aimed at safeguarding the environment as a collective good. Drawing on the periodization proposed by Benjamin (2014), it highlights the evolution from a scenario of rampant deforestation and fragmented regulation to a holistic approach inaugurated by the National Environmental Policy (1981) and consolidated by the 1988 Federal Constitution, which established environmental rights, responsibilities, and accountability mechanisms. However, the article argues that this normative advancement has coexisted with cycles of flexibilization and rollback, especially since the 2000s, generating significant impacts on policy effectiveness. Within this context, it examines the process of municipalization of environmental management as a central strategy for the implementation of public policies and for bringing the state closer to local territories. Nevertheless, it contends that municipal protagonism depends on robust institutional capacities, often lacking, which undermines environmental governance. Given this scenario, the article underscores the

centrality of internal and external oversight mechanisms, particularly those exercised by audit courts, in fostering best practices, strengthening institutional capacities, and promoting transparency. It concludes that the effectiveness of Brazilian environmental policy requires the articulation between a stable regulatory framework, qualified municipal management, and proactive oversight systems capable of overcoming institutional weaknesses and sustaining a governance model committed to sustainability.

Keywords: *Brazil; Environmental Governance; Municipalization; Internal and External Control; Sustainability.*

1 INTRODUÇÃO

A proteção ambiental no Brasil consolidou-se como um dos temas centrais da agenda pública contemporânea, marcada por disputas políticas, transformações institucionais e pela necessidade de conciliar desenvolvimento econômico e preservação dos ecossistemas. A trajetória histórica do país evidencia um movimento gradual de superação de modelos predatórios de uso do território, acompanhado pela construção de um arcabouço jurídico complexo e orientado à defesa do meio ambiente como bem de interesse coletivo (Benjamin, 2014; Martinho, 2010; Engemann; Hohendorff; Matos, 2023). Contudo, apesar dos avanços normativos e institucionais, o cenário atual ainda é atravessado por contradições, retrocessos e desafios estruturais que comprometem a efetividade da política ambiental, especialmente no âmbito local (Barbosa, 2022).

Diante desse contexto, neste artigo, analisamos a trajetória e os impasses do arcabouço jurídico-ambiental brasileiro, percorrendo desde a lógica predatória colonial até a construção de um sistema normativo integrado, consolidado com a Constituição Federal de 1988. A discussão recupera a periodização proposta por Antônio Benjamin (2014), marcada pelas fases do desmatamento desregrado, da normatização fragmentária e da abordagem holística, realçando marcos legais fundamentais como a Política Nacional do Meio

Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e o próprio texto constitucional, que instituíram instrumentos de proteção e responsabilização ambiental. Evidenciamos, entretanto, que esses avanços convivem com uma tendência recente de flexibilização e retrocesso, exemplificada pelo Novo Código Florestal (2012) e pelo enfraquecimento institucional verificado entre os anos de 2019 e 2022. Além dessa evolução normativa, o estudo dedica-se à esfera de implementação, examinando o processo de municipalização da gestão ambiental como etapa decisiva para a efetividade das políticas. Nessa seara, frisamos a centralidade dos mecanismos de controle interno e externo para assegurar a continuidade e a sustentabilidade das ações locais, explorando a dupla função, fiscalizadora e pedagógica, desses mecanismos de controle, tomando como referência empírica ilustrativa a atuação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG).

Ressaltamos que a Constituição Federal de 1988 estabeleceu as bases para um modelo de gestão ambiental descentralizado, atribuindo aos municípios responsabilidades decisivas na implementação de políticas públicas, fiscalização, planejamento e promoção de mecanismos participativos. Nesse cenário, a municipalização da gestão ambiental brasileira representa não apenas um avanço administrativo, mas uma estratégia de inserção da dimensão ecológica no cotidiano dos territórios, tornando o ente local protagonista na governança ambiental e na promoção do desenvolvimento sustentável. Todavia, para que esse protagonismo local se efetive, a simples existência de normas não basta, sendo necessária a construção de condições institucionais robustas, que envolvem, entre outros elementos, capacidade técnica, recursos adequados, planejamento estratégico, participação social e, especialmente, sistemas de controle aptos a garantir coerência, transparência, continuidade e integridade às ações governamentais

É justamente nessa lacuna entre o marco legal e a implementação efetiva que os mecanismos de controle interno e externo, em especial aqueles desempenhados pelos tribunais de contas, assumem centralidade estratégica. Sua atuação, para além da lógica

sancionatória, abrange orientação técnica, indução de boas práticas e fortalecimento da capacidade administrativa, contribuindo para reduzir assimetrias, ampliar a transparência e elevar a efetividade das políticas ambientais no âmbito municipal. Com base nessa compreensão, discutimos a evolução da legislação ambiental no Brasil, o processo de municipalização das políticas públicas e o papel dos mecanismos de controle na estruturação de uma gestão ambiental em nível local. Para tanto, o texto está organizado em três seções, além desta introdução e das considerações finais: a seção 2 discute a construção jurídica da proteção ambiental no Brasil; a seção 3 analisa a municipalização da gestão ambiental; e a seção 4 explora o papel do controle na gestão ambiental municipal, com ênfase na atuação dos órgãos de controle interno e dos tribunais de contas.

Por fim, argumentamos que o fortalecimento dos sistemas municipais de meio ambiente, articulado a mecanismos de controle interno e externo, constitui condição central para assegurar políticas públicas mais robustas, transparentes e socialmente legitimadas, especialmente em matéria ambiental. Ao adotar essa perspectiva, o estudo pretende elucidar os desafios e as possibilidades inerentes à conformação de um modelo de governança ambiental apto a responder, de forma contínua, institucionalizada e socialmente legitimada, às demandas de proteção e sustentabilidade que caracterizam o contexto brasileiro contemporâneo, constituindo o eixo analítico que orienta as reflexões que são desenvolvidas nas seções subsequentes deste texto.

2 CONTAMINANTES EMERGENTES E A GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS

A trajetória da legislação ambiental brasileira revela um percurso historicamente tensionado entre práticas de exploração predatória e a construção gradual de instrumentos jurídicos voltados à proteção do meio ambiente como bem coletivo. Desde o período colonial, consolidou-se no país uma lógica de apropriação intensiva

dos recursos naturais, ao passo que, de forma mais recente, emergiu um arcabouço normativo robusto que busca impor limites à ação humana e orientar políticas públicas de conservação (Benjamin, 2014; Martinho, 2010; Engelmann; Hohendorff; Matos, 2023). Compreender esse processo histórico é fundamental para analisar os desafios contemporâneos da gestão ambiental. À luz desse contexto, esta seção discute os principais avanços e retrocessos da legislação ambiental no Brasil, delineando as mudanças estruturais que moldam o cenário atual.

Desde o período colonial, firmou-se no país uma cultura de desmatamento e exploração predatória dos recursos naturais, cuja contestação só ganhou forma com iniciativas pontuais, como as primeiras ações de reflorestamento no Segundo Reinado. Para Antônio Benjamin (2014), a evolução da legislação ambiental brasileira pode ser dividida em três fases: (i) a *fase do desmatamento desregrado*, que vai do descobrimento até meados do século XX; (ii) a *fase fragmentária*, entre meados do século XX e 1981; e (iii) a *fase holística*, inaugurada com a Lei nº 6.938/1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. A primeira fase caracteriza-se pela exploração intensiva do território para pecuária, mineração e agricultura, em um contexto de ausência de política ambiental consistente, em que a atuação legislativa era dispersa e os conflitos ambientais eram tratados de forma assistemática, geralmente restritos ao âmbito dos direitos de vizinhança.

Na segunda fase, podemos observar uma crescente preocupação com categorias específicas de recursos naturais, ainda sem considerar o meio ambiente como um sistema integrado. Trata-se de um período marcado por normas esparsas destinadas a controlar atividades exploratórias e pelo início da inserção internacional da pauta ambiental. Nesse período, destacam-se o Código Florestal de 1965, que instituiu as áreas de preservação permanente e a reserva legal; o Estatuto da Terra (1964), que vinculou a propriedade à função social e à conservação dos recursos naturais; a Lei de Proteção à Fauna (1967); e a criação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA). No plano

internacional, a Conferência da ONU em Estocolmo (1972) proclamou princípios que elevaram a sustentabilidade ao patamar de direito fundamental, reforçando a centralidade do tema.

Segundo Benjamin (2014), o ápice do avanço legislativo ocorre na terceira fase, inaugurada pela Lei nº 6.938/1981, que instituiu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), fortalecendo a responsabilização objetiva por danos ambientais e consolidando a legitimação do Ministério Público para atuar judicialmente na defesa do meio ambiente. Nesse contexto, é importante ressaltar que a Constituição Federal de 1988 aprofundou esse movimento ao consagrar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, por meio do artigo 225, que instituiu o dever compartilhado entre o Estado e a sociedade de preservá-lo para as presentes e futuras gerações, estabelecendo um marco interpretativo de toda a ordem jurídica brasileira (Sampaio; Ramos; Bittencourt; Spinola, 2023).

No período pós-1988, esse arcabouço normativo se expandiu e se sofisticou com a promulgação de novos marcos legais, como a Lei de Crimes Ambientais (1998) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (2000). Essas iniciativas consolidaram a configuração do Brasil como um Estado socioambiental de direito, em que a proteção da natureza é reconhecida como dever compartilhado e componente indissociável do projeto constitucional de desenvolvimento sustentável. Entretanto, esse avanço contrasta com o movimento contemporâneo de flexibilização e retrocesso, intensificado a partir de 2005, com a adoção de novos instrumentos, como: a Lei de Biossegurança (2005), que autorizou o uso de organismos geneticamente modificados; a Lei Complementar nº 140/2011, que reduziu atribuições fiscalizatórias do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); e o Novo Código Florestal (2012), que promoveu anistias e diminuiu áreas de preservação permanente e de reserva legal, enfraquecendo instrumentos essenciais da política ambiental brasileira (Barbosa, 2022).

Como mostra Cláudia Barbosa (2022), esse enfraquecimento normativo contribui para a perda acelerada da biodiversidade, estimada entre 200 e 2.000 espécies extintas por ano. Esse processo foi aprofundado nos anos de 2019 e 2022, durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro, período em que o país viveu um cenário de retrocesso, com a fragilização de políticas públicas e a intensificação de uma visão utilitarista da natureza (Barbosa, 2022). A partir de 2023, iniciou-se um movimento de reconstrução normativa, mas permanece o desafio de garantir efetividade às normas e assegurar condições dignas às futuras gerações. Nesse sentido, de maneira geral, vemos que a legislação ambiental do país evoluiu de uma fase inicial de exploração, passando por um período fragmentário de normas esparsas, até alcançar um sistema holístico consolidado na Constituição de 1988 (Benjamin, 2014). Contudo, nas últimas décadas, enfrenta retrocessos que fragilizam a proteção ambiental (Sampaio; Ramos; Bittencourt; Spinola, 2023).

À luz desse panorama, observamos que, embora o Brasil tenha construído um arcabouço jurídico ambiental amplo, persistem retrocessos e desafios à efetivação das normas. O país já demonstrou capacidade de protagonismo na agenda ambiental, mas sua consolidação como referência depende de continuidade política, fortalecimento institucional e engajamento social, reconhecendo que não há desenvolvimento legítimo sem a preservação da vida em todas as suas formas (Engelmann; Hohendorff; Matos, 2023). Diante disso, torna-se fundamental analisar como esses avanços e fragilidades se materializam na prática cotidiana da gestão ambiental, ponto que emerge a centralidade dos municípios, atores responsáveis por implementar políticas locais, estruturar sistemas de fiscalização e assegurar a proteção ambiental no território. Assim, na seção seguinte, discutimos a relevância do papel municipal na governança ambiental brasileira e os desafios para sua consolidação como ente estratégico na política ambiental nacional.

3 A MUNICIPALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL

A consolidação de uma política ambiental efetiva no Brasil depende, de maneira decisiva, do desempenho dos municípios enquanto entes federados responsáveis pela execução direta das ações no território. Embora o país disponha hoje de um arcabouço jurídico abrangente, sua eficácia só se materializa quando traduzida em práticas locais de planejamento, fiscalização e participação social. Nesse sentido, esta seção discute a relevância do papel municipal na governança ambiental brasileira, examina o processo de municipalização instituído pela Política Nacional do Meio Ambiente e reforçado pela Constituição Federal de 1988, e analisa os principais desafios que ainda impedem a consolidação dos municípios como atores estratégicos da política ambiental nacional.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a proteção ambiental constitui responsabilidade comum de todos os entes federados. Nesse contexto, o arranjo institucional para a implementação das políticas ambientais organiza-se por meio do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cuja estrutura, na esfera municipal, se materializa no Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA). Destacamos que a municipalização da gestão ambiental configura um avanço expressivo tanto na descentralização das políticas públicas quanto no fortalecimento da participação social. Embora essa diretriz já estivesse presente desde a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), foi somente com a Constituição de 1988 que ela adquiriu densidade normativa e institucional. Assim, o papel dos municípios passou a ganhar centralidade, especialmente após seu reconhecimento como entes federados autônomos e corresponsáveis pela proteção ambiental. Esse processo, materializado na consolidação do SISNAMA e na expansão do SISMUMA, reforçou a importância da esfera local na efetivação das políticas públicas ambientais (Ávila; Tadeu, 2012).

Enfatizamos que, no âmbito local, a proximidade entre autoridades e população favorece o conhecimento das demandas cotidianas e amplia as possibilidades de envolvimento da sociedade

na solução dos problemas ambientais. Nesse cenário, os governos municipais, antes vistos apenas como prestadores de serviços, passaram a ser reconhecidos como agentes estratégicos do desenvolvimento local. Para cumprir esse papel, devem assumir sua responsabilidade constitucional de proteger o meio ambiente, estruturando e fortalecendo o SISMUMA, que constitui uma estrutura político-administrativa voltada à incorporação da dimensão ambiental no processo de decisão.

Esse sistema reúne órgãos e entidades responsáveis pela preservação, conservação, recuperação e uso adequado dos recursos naturais, buscando integrar o tema ambiental às políticas locais e promover o desenvolvimento sustentável. Esse sistema reúne órgãos e entidades municipais responsáveis pela preservação, conservação, recuperação e uso adequado dos recursos naturais, integrando o componente ambiental ao processo de decisão política e administrativa. O SISMUMA, articulado com o SISNAMA e o SISEMA, busca inserir a dimensão ambiental nas políticas públicas locais, em consonância com os princípios do desenvolvimento sustentável (Ávila; Tadeu, 2012).

Nesse marco institucional, a Lei Complementar nº 140/2011 estabeleceu as bases da cooperação entre União, estados e municípios, definindo os requisitos mínimos para a organização dos sistemas locais de meio ambiente, especificamente, a existência de um órgão municipal capacitado e de um Conselho Municipal de Meio Ambiente. A partir dessa normativa, os municípios passaram a dispor de maior autonomia para estruturar seus sistemas de gestão ambiental conforme suas necessidades e capacidades administrativas. Além disso, a instituição do SISNAMA pela Política Nacional do Meio Ambiente posicionou o Brasil entre os pioneiros na adoção de um modelo federativo integrado de gestão ambiental. Entre suas inovações, destaca-se a criação de conselhos participativos, consultivos e deliberativos, fortalecendo a democracia representativa em um período de transição política (Sampaio; Ramos; Bittencourt; Spinola, 2023).

Nas últimas duas décadas, observamos um engajamento crescente das administrações locais com a agenda ambiental, indicando um processo gradual de fortalecimento da gestão municipal e de incorporação da dimensão ambiental às políticas públicas. Esse movimento evidencia não apenas um amadurecimento institucional, mas também um avanço na compreensão de que a esfera local desempenha papel estratégico na implementação das políticas ambientais. Apesar desses avanços institucionais e normativos, e mesmo reconhecendo a relevância desse modelo, apenas uma parcela dos mais de cinco mil municípios brasileiros conseguiu consolidar práticas efetivas de gestão ambiental. A maioria dos municípios ainda não estruturou plenamente o SISMUMA, o que resulta na transferência de responsabilidades para os órgãos estaduais e, por consequência, limita significativamente a capacidade local de planejamento, fiscalização e tomada de decisão. Essa ausência de políticas municipais consistentes e a recorrente postergação de decisões estratégicas comprometem não apenas a qualidade ambiental, mas também outras dimensões essenciais do desenvolvimento, como a saúde pública, o ordenamento territorial e a gestão de riscos (Sampaio; Ramos; Bittencourt; Spinola, 2023).

Em síntese, a municipalização da gestão ambiental, concretizada por meio do SISMUMA, representa um pilar fundamental para a efetividade das políticas públicas ambientais no Brasil. Ao aproximar a tomada de decisão das realidades locais, esse arranjo institucional fortalece a capacidade dos municípios de integrar proteção ambiental, participação social e melhoria das condições de vida, contribuindo para um modelo de desenvolvimento territorial mais equilibrado e sustentável. No entanto, para que esse potencial se realize plenamente, é indispensável que os municípios estruturem de forma adequada seus sistemas ambientais, superando lacunas persistentes que ainda limitam sua capacidade de planejar, fiscalizar e implementar políticas eficazes (Ávila; Tadeu, 2012).

Nesse contexto, um dos elementos decisivos para o bom funcionamento da gestão ambiental municipal é o fortalecimento dos

mecanismos de controle, uma vez que garantir a operacionalidade do SISMUMA de forma eficiente requer não apenas um arcabouço legal consistente e uma estrutura administrativa adequada, mas também processos sólidos de monitoramento, avaliação e responsabilização. Assim, o controle interno assume papel estratégico ao assegurar coerência, transparência e continuidade às ações ambientais, enquanto o controle externo, exercido pelos tribunais de contas, complementa esse processo ao oferecer fiscalização independente, orientação técnica e indução de boas práticas. Frisamos que a relevância e a articulação desses instrumentos serão aprofundadas na seção seguinte, evidenciando como sua integração pode ampliar significativamente a efetividade das políticas ambientais no âmbito municipal.

4. O PAPEL DO CONTROLE NA GESTÃO AMBIENTAL MUNICIPAL

Na presente seção debatemos a importância dos mecanismos de controle interno e externo na consolidação de uma gestão ambiental municipal eficaz. Em um ambiente em que a descentralização das políticas ambientais atribui aos municípios responsabilidades cada vez mais amplas, o controle interno assume papel estratégico ao assegurar coerência, transparência e continuidade às ações públicas, enquanto o controle externo, exercido pelos tribunais de contas, complementa esse processo por meio da fiscalização da legalidade, da eficiência e dos resultados das políticas implementadas. Tendo isso em vista, compreender o funcionamento e a articulação desses instrumentos torna-se essencial para o fortalecimento de uma gestão pública responsável, capaz de garantir que os recursos físicos, financeiros e ambientais sejam aplicados de forma eficiente, transparente e orientada ao interesse coletivo. É sob essa perspectiva que desenvolvemos a discussão nesta seção, com ênfase na gestão ambiental municipal.

Ressaltamos que os controles interno e externo constituem instrumentos centrais da governança pública, surgindo com a finalidade de assegurar que os recursos físicos, financeiros e ambientais sejam aplicados de forma legal, eficiente e eficaz, gerando benefícios concretos para a sociedade (Dall’olio, 2019). No âmbito da gestão ambiental municipal no Brasil, esse complexo sistema de controle, consolidado pela Constituição Federal de 1988, torna-se indispensável para garantir a efetividade das políticas públicas e a correta implementação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA). Nesse contexto, o controle interno se configura como a primeira linha de ação e uma ferramenta gerencial básica, integrada ao topo decisório da administração local.

Estabelecido constitucionalmente no artigo 74, o controle interno atua como um mecanismo de correção de rumos, avaliando continuamente o cumprimento das metas ambientais consignadas no planejamento municipal e a adequada gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos do SISMUMA. Sua proximidade operacional com a execução das políticas permite detectar e sanar irregularidades em tempo hábil, assegurando a conformidade legal e apoiando, com informações qualificadas, a atuação do controle externo, exercido pelos tribunais de contas. O controle interno deve ser entendido não como uma formalidade, mas como um pilar da gestão, dotado de estrutura adequada e vinculado ao núcleo estratégico do governo municipal, sendo fundamental para a economicidade e a efetividade das ações ambientais locais (Dall’olio, 2019).

Complementarmente, o controle externo, exercido pelo Poder Legislativo com o auxílio dos tribunais de contas (artigos 70 a 75 da Constituição Federal de 1988), eleva a fiscalização a uma instância de maior autonomia e abrangência. Os tribunais de contas, para além de sua função tradicional de guardiões do erário, assumem um papel crucial na fiscalização da correta aplicação dos recursos públicos ambientais, analisando a legalidade, a eficiência e a efetividade dos programas e atos municipais, como os processos de licenciamento ambiental (Queiroz, 2011). Entretanto, é fundamental ressaltar que sua

atuação não se resume à fiscalização punitiva; possui uma dimensão pedagógica e indutora de boas práticas, orientando e fortalecendo a capacidade de planejamento e execução das políticas ambientais pelos gestores municipais, fomentando uma cultura de transparência e resultados (Silveira, 2025; Dall’olio, 2019).

Como ilustração dessa atuação proativa e pedagógica, destacamos o papel do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), cuja dimensão formativa e indutora do controle, tanto interno quanto externo, se concretiza de maneira especialmente expressiva por meio da Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo. Por meio de ações de capacitação, orientação técnica e difusão de boas práticas, a instituição contribui para o aprimoramento das estruturas de governança municipal, fortalecendo a profissionalização da gestão pública e ampliando a capacidade dos municípios de implementar políticas ambientais de forma eficaz, transparente e alinhada às normativas vigentes. Cumprindo sua função pedagógica, a Escola atua como um braço estratégico do Tribunal, oferecendo cursos de pós-graduação e capacitações a distância, além de promover encontros técnicos itinerantes em diversos municípios. Essas iniciativas visam instrumentalizar gestores e servidores públicos com conhecimentos especializados em controle interno, transparência, gestão orçamentária e gestão ambiental, fortalecendo diretamente a capacidade administrativa local para formular, executar e monitorar políticas públicas efetivas e em conformidade com a legislação.

Além de sua atuação educativa, o TCEMG também incorpora, em sua própria prática, os princípios que recomenda, reafirmando um compromisso institucional exemplar. Em consonância com o princípio constitucional da proteção ambiental (art. 225, CF/88), a Corte anunciou a implementação do Programa Justiça Carbono Zero, iniciativa que reforça sua responsabilidade socioambiental e simboliza a busca por uma gestão pública sustentável. Inspirado em resolução do Conselho Nacional de Justiça, o programa compromete o Tribunal a realizar um inventário completo de suas emissões de gases de efeito estufa, desenvolver um plano para reduzi-las e compensá-las, com o

objetivo de atingir a neutralidade de carbono até 2030. O presidente do TCEMG, Conselheiro Durval Ângelo, ressaltou a coerência necessária: “Se cobramos de nossos jurisdicionados a questão da sustentabilidade, temos que dar o exemplo” (Tribunal..., 2025, n. p.). Dessa forma, o Tribunal não apenas orienta e capacita, mas também se coloca como referência prática, transformando a sustentabilidade de um objeto de fiscalização em uma ação institucional concreta, servindo de modelo para os entes municipais que jurisdiciona.

Por meio dessas iniciativas, o TCEMG consolida um papel estratégico na promoção da boa gestão pública e ambiental. Esse compromisso se manifesta não apenas em sua atuação pedagógica e no Programa Justiça Carbono Zero, mas também em um forte engajamento com a transparência ativa. Seu portal disponibiliza ferramentas de busca avançada por processo, documento e jurisprudência, criando um acesso democrático à informação que fortalece a fiscalização social e permite o monitoramento de políticas públicas por cidadãos e instituições. Esse arcabouço de transparência atua como um instrumento de governança ambiental, ao empoderar a sociedade e viabilizar o controle social sobre a proteção dos ecossistemas e a garantia de direitos.

Um exemplo concreto dessa integração entre transparência, controle e sustentabilidade é a criação do Comitê Interinstitucional sobre Povos Tradicionais de Minas Gerais (Jus-Povos), liderado pelo Tribunal Regional Federal da 6ª Região (TRF6) e instalado em solenidade realizada no auditório do TCEMG, que constitui não apenas uma política de acesso à justiça, mas também uma iniciativa de sustentabilidade socioambiental. Ao integrar esforços de tribunais, Ministérios Públicos, Defensorias, o sistema de controle externo e demais instituições parceiras, o comitê busca garantir os direitos de povos indígenas, quilombolas e demais comunidades tradicionais, reconhecendo a dívida histórica do Estado e a centralidade do território na proteção desses grupos (Comitê..., 2025; Silva, 2025; TRF6..., 2025).

Nesse arranjo, o Tribunal de Contas e o Sistema de Controle Externo assumem um papel estratégico: ao lado dos demais parceiros,

passam a articular o controle de políticas públicas que dialogam diretamente com a proteção de territórios tradicionais – como saúde, moradia, saneamento, educação e assistência social –, mas também com a gestão ambiental e a sustentabilidade em nível municipal. Isso inclui o acompanhamento das políticas municipais ambientais, climáticas e de sustentabilidade, bem como do licenciamento, da ocupação do solo e da execução orçamentária voltada à proteção de rios, florestas, áreas de uso comunitário e terras tradicionalmente ocupadas.

A própria metodologia do Jus-Povos, com grupos temáticos voltados a diferentes comunidades tradicionais e a previsão de visitas e escuta ativa nos territórios, reforça essa perspectiva de sustentabilidade aplicada à gestão dos bens ambientais e das terras tradicionalmente ocupadas. Ao contribuir para a formulação de diretrizes, para o acompanhamento das políticas municipais e para ações concretas de proteção territorial e de uso responsável dos recursos naturais, o comitê ajuda a consolidar uma política de sustentabilidade que reconhece os povos tradicionais como guardiões do meio ambiente e transforma o diálogo entre Justiça, Controle Externo e comunidades em instrumento efetivo de defesa do território, da biodiversidade e da dignidade dessas populações.

Ainda ressaltamos que o controle interno e externo devem atuar de maneira sinérgica e indispensável: o primeiro, como ferramenta de gestão cotidiana e correção interna; o segundo, como instância de fiscalização autônoma, orientação técnica, indução de boas práticas e, como visto no exemplo do TCEMG, também de liderança pelo exemplo na agenda socioambiental. Juntos, formam um sistema integrado de freios e contrapesos que visa assegurar que a responsabilidade comum pela proteção ambiental, atribuída constitucionalmente aos municípios, se traduza em uma gestão pública ambientalmente responsável, eficaz e em consonância com o interesse coletivo.

Em síntese, enfatizamos que a discussão desenvolvida aqui evidencia que os mecanismos de controle interno e externo constituem pilares indispensáveis para a consolidação de uma gestão ambiental

municipal eficaz, especialmente em um cenário de crescente responsabilização dos municípios na política ambiental. Nesse sentido, o controle interno, ao atuar como primeira linha de monitoramento e ajuste das ações governamentais, garante a coerência, a legalidade e a continuidade das políticas públicas, enquanto o controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, complementa esse processo com uma fiscalização qualificada da legalidade, eficiência e efetividade das ações ambientais. Soma-se a isso sua dimensão orientadora, marcada pela indução de boas práticas e pelo estímulo ao aprimoramento institucional, atributos que reforçam a capacidade dos municípios de aperfeiçoar suas políticas e práticas administrativas.

Por fim, ressaltamos que a atuação pedagógica do TCEMG, materializada particularmente pela Escola de Contas e Capacitação Professor Pedro Aleixo, assim como iniciativas como o Programa Justiça Carbono Zero, ilustram como a função fiscalizadora pode se articular a uma dimensão formativa e propositiva, fortalecendo a governança ambiental local. Ao integrar prevenção, correção, orientação e inovação, os controles interno e externo constituem um sistema complementar e sinérgico que não apenas assegura o uso responsável dos recursos físicos, financeiros e ambientais, mas também promove a construção de capacidades institucionais voltadas à efetividade do SISMUMA e ao atendimento do interesse coletivo. Essa articulação configura-se, portanto, como componente central para que os municípios avancem na implementação de políticas ambientais robustas, transparentes e alinhadas ao princípio da proteção ambiental.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste artigo demonstra que a proteção ambiental no Brasil é resultado de um processo histórico complexo, marcado por significativos avanços jurídicos, mas também por desafios persistentes de implementação e efetividade. Partindo da construção

de um arcabouço normativo nacional, passando pela esfera decisiva da gestão municipal, e culminando nos mecanismos de controle que garantem sua operacionalidade, o estudo evidenciou uma arquitetura institucional multifacetada, cuja força reside justamente na integração entre esses níveis.

Destacamos que a trajetória da legislação ambiental brasileira, conforme examinamos na segunda seção do texto, revela uma evolução de modelos predatórios para um sistema holístico de proteção, consolidado na Constituição de 1988. Esse robusto aparato legal, entretanto, mostrou-se insuficiente por si só, enfrentando ciclos de retrocesso e flexibilização que expõem sua vulnerabilidade diante de flutuações político-ideológicas. Esse limite normativo realça, como primeiro ponto conclusivo, que a letra da lei depende de estruturas capazes de transformá-la em realidade concreta no território, função que é atribuída primordialmente aos municípios, como vimos na terceira seção.

A municipalização da gestão ambiental configura-se como o pilar indispensável para a materialização da política nacional. O potencial do ente local, com sua proximidade às demandas socioambientais e sua capacidade de integrar políticas, é inegável. No entanto, como demonstrado, esse potencial está longe de ser plenamente realizado. A fragilidade institucional, evidenciada pela carência de Sistemas Municipais de Meio Ambiente (SISMUMAs) estruturados na maioria dos municípios, representa o principal obstáculo à efetividade, transferindo responsabilidades e comprometendo a governança ambiental como um todo.

É nesse hiato entre o dever-ser legal e a prática administrativa que a quarta seção identifica a centralidade dos mecanismos de controle. O controle interno e externo emergem não como meros instrumentos de repressão a irregularidades, mas como ferramentas estratégicas de indução, capacitação e fortalecimento institucional. A atuação dos tribunais de contas, exemplificada pelo caso do TCEMG, ilustra como a função fiscalizadora pode se aliar a uma dimensão pedagógica e exemplar, fomentando boas práticas,

promovendo transparência e auxiliando os municípios a superarem suas deficiências administrativas. A participação em iniciativas como o Comitê Jus-Povos reforça ainda o papel do controle na proteção de direitos socioambientais complexos, articulando a defesa do território com a garantia da dignidade de povos tradicionais.

Concluimos, portanto, que a efetividade da política ambiental brasileira reside na sinergia entre três dimensões indissociáveis: um marco regulatório nacional forte e estável; uma gestão municipal institucionalmente capacitada e protagonista; e um sistema de controle integrado, pedagógico e proativo. Nesse sentido, argumentamos que a superação dos desafios contemporâneos, que vão da perda de biodiversidade aos retrocessos normativos, exige avançar simultaneamente nessas três frentes. O caminho para um desenvolvimento verdadeiramente sustentável demanda não apenas a preservação do já consolidado patrimônio jurídico, mas, sobretudo, um investimento contínuo no fortalecimento das instituições locais e na consolidação de uma cultura de controle voltada à promoção ativa da boa governança ambiental. O futuro da proteção ecológica no Brasil dependerá, em última instância, da capacidade de fazer convergir, no plano municipal, a força da lei, a qualidade da gestão e a garantia do controle.

REFERÊNCIAS

ÁVILA, Rafael Doñate; MALHEIROS, Tadeu Fabrício. O Sistema Municipal de Meio Ambiente no Brasil: avanços e desafios. **Saúde Soc.**, São Paulo, v. 21, p. 33-47, 2012.

BARBOSA, Cláudia Maria Ferrari. O surgimento do direito ambiental no Brasil, sua evolução e o cumprimento da agenda 2030. **Diversitas Journal**, Santana do Ipanema, v. 7, n. 4, 2022.

BENJAMIN, Antônio Herman V. **Introdução ao Direito Ambiental Brasileiro**. Porto Alegre, RS: PPGDir./UFRGS, 2014.

COMITÊ visa fortalecer políticas judiciais para os povos tradicionais. **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 22 ago. 2025. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628208>. Acesso em: 5 dez. 2025.

DALL'OLIO, Leandro Luis dos Santos. A fiscalização e o papel pedagógico dos tribunais de contas: um olhar sobre a Agenda 2030 da ONU. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 58-69, jan. 2019.

MARTINHO, Luciana Toledo. Origem e evolução histórica do Direito Ambiental. **Revista Jurídica do Ministério Público do Estado do Amazonas**, Manaus, v. 11, n. 1, p. 197-214, 2010.

QUEIROZ, Marlon Rolim. O papel dos Tribunais de Contas no controle da gestão ambiental. **Revista Controle**, [S. l.], v. IX, n. 1, p. 247-260, 2011.

SAMPAIO, Matheus de Souza Rodrigues; RAMOS, Fernanda Beatriz de Menezes; BITTENCOURT, Marcia Reis; SPINOLA, Carolina de Andrade. Panorama da implementação do Sistema Municipal de Meio Ambiente (SISMUMA) pelos municípios do nordeste: recorte para o

estado da Bahia no período 2002-2020. **Revista de Desenvolvimento Econômico (RDE)**, Salvador, ano XXV, p. 236-258, 2023.

SILVA, Davison. Defensoria Pública integra Comitê Jus-Povos e reforça compromisso com a defesa dos povos tradicionais. **Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 12 nov. 2025. Disponível em: <https://defensoria.mg.def.br/defensoria-publica-integra-comite-jus-povos-e-reforca-compromisso-com-a-defesa-dos-povos-tradicionais/>. Acesso em: 5 dez. 2025.

SILVEIRA, Daniel Eustáquio da. O controle externo como indutor do planejamento municipal. **Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas**, [S. l.], v. 1, n. 15, p. 419-447, out. 2025.

TCEMG sedia instalação do comitê para efetivação de direitos dos povos tradicionais. **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 20 ago. 2025. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628208>. Acesso em: 01 dez. 2025.

TRF6 lidera criação de comitê para fortalecer direitos de povos tradicionais em Minas Gerais. **Tribunal Regional Federal da 6ª Região**, Belo Horizonte, 25 ago. 2025. Disponível em: <https://portal.trf6.jus.br/trf6-lidera-criacao-de-comite-para-fortalecer-direitos-de-povos-tradicionais-em-minas-gerais/>. Acesso em: 5 dez. 2025.

TRIBUNAL de Contas de Minas Gerais anuncia implementação do Programa Justiça Carbono Zero. **Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, Belo Horizonte, 12 jun. 2025. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/noticia/Detalhe/1111628060>. Acesso em: 01 dez. 2025.

CAPÍTULO 10

LITÍGIOS CLIMÁTICOS E O TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE JURÍDICA DOS LIMITES E POTENCIALIDADES DA JURISDIÇÃO AMBIENTAL EUROPEIA

CLIMATE LITIGATION AND THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION: A LEGAL ANALYSIS OF THE LIMITS AND POTENTIAL OF EUROPEAN ENVIRONMENTAL JURISDICTION

Clarine Lima Lucena¹¹⁶

Resumo:

Este artigo analisa criticamente o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) nos litígios climáticos, tendo como foco os limites e as potencialidades da jurisdição ambiental europeia. A crescente judicialização da crise climática coloca os tribunais no centro do debate sobre a efetividade dos compromissos ambientais assumidos por Estados e instituições da UE. A investigação parte de uma abordagem jurídico-dogmática, examinando o enquadramento legal da política climática europeia, a evolução do direito ambiental no contexto da integração europeia e a competência material do TJUE para dirimir conflitos ambientais. Ao longo do estudo, são explorados casos paradigmáticos de litigância climática no seio da União, como o *People's Climate Case*, evidenciando-se os obstáculos à legitimidade ativa de cidadãos e organizações ambientais. O trabalho também aborda a

¹¹⁶ Estudante de Direito na Universidade Estadual Vale do Acaraú. Ex-Pesquisadora na LABADI (Liga acadêmica brasileira de antropologia e direitos indígenas) sobre legislação latino-americana dos povos indígenas. Ex-Pesquisadora no NECC (Núcleo de Estudo em Ciências Criminais) da UFC na área Colonialidade, Raça e Gênero na Criminologia. Pesquisadora no GEDAI (Grupo de Estudo de Direito e Assuntos Internacionais) da UFC na área Direito Internacional da União Europeia. Membro do GETIS (Grupo de Estudo em Tecnologia, Informação e Sociedade) da UNIFOR na AT4 sobre Visual Law e Tecnologia Legal. Membro da COPIR (Comissão da Promoção da Igualdade Racial). Pesquisadora no PET Saúde (Programa de educação pelo trabalho para a saúde) da Universidade Estadual Vale do Acaraú. Estagiária na área de Direito trabalhista no escritório Costa e Lucena. Estagiária de Direito na Defensoria Pública da União. Email: clarinelucena@gmail.com

relevância dos princípios jurídicos do direito ambiental europeu, como o da precaução e o do poluidor-pagador e discute a interação entre direitos fundamentais e proteção ambiental, com base na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. A análise inclui ainda uma comparação com jurisdições paralelas, nomeadamente a jurisprudência da Corte Europeia dos Direitos Humanos e experiências nacionais, para ilustrar as diferentes abordagens à responsabilidade climática. O artigo conclui que, embora existam limitações institucionais e processuais, o TJUE tem um papel estratégico na consolidação de uma jurisdição climática europeia eficaz, contribuindo para a *accountability* ambiental, a promoção da governança climática e o fortalecimento da justiça intergeracional.

Palavras-chave: Climático; Jurídico; Tribunal.

Abstract

This article critically examines the role of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in climate litigation, focusing on the limits and potentialities of European environmental jurisdiction. The increasing judicialization of the climate crisis places the courts at the center of the debate on the effectiveness of the environmental commitments undertaken by EU Member States and institutions. This research adopts a juridical-dogmatic approach, analyzing the legal framework of European climate policy, the evolution of environmental law within the context of European integration, and the CJEU's material competence to adjudicate environmental disputes. Throughout the study, landmark cases of climate litigation within the Union, such as the People's Climate Case, are explored, highlighting the obstacles to the standing of citizens and environmental organizations. The paper also addresses the relevance of key legal principles of European environmental law, such as the precautionary principle and the polluter-pays principle, and discusses the interaction between fundamental rights and environmental protection, based on the EU Charter of Fundamental Rights. The analysis further includes a comparison with parallel jurisdictions, namely the jurisprudence of the European Court of Human Rights and national experiences, to illustrate different approaches

to climate responsibility. The article concludes that, despite institutional and procedural limitations, the CJEU plays a strategic role in strengthening an effective European climate jurisdiction, contributing to environmental accountability, the promotion of climate governance, and the consolidation of intergenerational justice.

Keywords: *Climate; Legal; Court.*

1 INTRODUÇÃO

A crise climática representa um dos maiores desafios do século XXI, com impactos globais que transcendem fronteiras geográficas, políticas e jurídicas. Neste cenário, o papel das instituições judiciais tem adquirido relevância crescente, sobretudo no contexto europeu, onde a interseção entre o direito ambiental e os direitos fundamentais encontra terreno fértil para o desenvolvimento de novas abordagens jurídicas.

A União Europeia (UE) tem-se destacado como uma das entidades supranacionais mais ativas na promoção de políticas ambientais e climáticas ambiciosas. Contudo, a efetividade dessas políticas depende, em grande parte, da sua interpretação e aplicação por parte do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), órgão máximo do poder judicial da UE.

Os litígios climáticos emergem, assim, como mecanismos cruciais de responsabilização e de clarificação do alcance dos compromissos jurídicos assumidos pelos Estados-membros e pelas instituições europeias. Tais litígios não apenas impulsionam a jurisprudência ambiental, como também revelam as tensões entre os interesses económicos, sociais e ambientais presentes no processo de integração europeia.

Este artigo propõe-se a analisar criticamente os limites e as potencialidades da jurisdição ambiental europeia no contexto dos litígios climáticos. Através do estudo da atuação do TJUE, pretende-se compreender em que medida o sistema jurídico europeu tem sido

capaz de responder aos desafios impostos pela mudança climática e de garantir a efetividade dos direitos ambientais.

A abordagem adotada será predominantemente jurídico-dogmática, embora também se reconheça a importância dos aspectos políticos e sociais que moldam a interpretação das normas ambientais. Serão examinados casos paradigmáticos decididos pelo TJUE, bem como a evolução da jurisprudência relacionada com o clima, o ambiente e os direitos fundamentais.

Entre os principais desafios identificados encontram-se a fragmentação normativa, a limitação da legitimidade ativa em determinadas ações judiciais e a tensão entre a soberania dos Estados-membros e a autoridade supranacional do TJUE. Esses fatores limitam a amplitude com que os litígios climáticos podem ser utilizados como instrumentos eficazes de transformação ambiental.

Por outro lado, destacam-se também importantes avanços jurisprudenciais, nos quais o TJUE tem reforçado a proteção ambiental e reconhecido obrigações positivas dos Estados em matéria de sustentabilidade e de prevenção de danos ambientais graves. Estes precedentes contribuem para consolidar uma cultura jurídica europeia mais sensível às questões climáticas.

Ao explorar as potencialidades da jurisdição ambiental europeia, este estudo argumenta que o TJUE possui um papel estratégico na construção de um regime climático mais robusto e coerente. A sua atuação pode incentivar o cumprimento dos compromissos internacionais, fomentar a justiça intergeracional e assegurar a prevalência do princípio da precaução.

Em suma, o presente artigo pretende oferecer uma reflexão crítica e fundamentada sobre o papel do Tribunal de Justiça da União Europeia na consolidação do direito climático europeu, apontando os caminhos possíveis para o fortalecimento da jurisdição ambiental no contexto de um desafio global que exige respostas jurídicas inovadoras e eficazes.

2 O ENQUADRAMENTO JURÍDICO DA POLÍTICA CLIMÁTICA NA UNIÃO EUROPEIA

O enquadramento jurídico da política climática na União Europeia representa uma das vertentes mais ambiciosas do direito ambiental contemporâneo. Trata-se de um esforço articulado para enfrentar os desafios das alterações climáticas através de instrumentos normativos e políticos, que procuram conciliar o crescimento económico com a proteção do ambiente. A jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) desempenha um papel cada vez mais relevante neste contexto, ao interpretar e aplicar os princípios que regem a ação climática europeia.

Um dos pilares centrais da política climática europeia é a Diretiva Quadro do Clima, que visa estabelecer um quadro jurídico estável para alcançar a neutralidade carbónica até 2050. Esta diretiva constitui o alicerce legal para a implementação das metas de redução de emissões, criando obrigações vinculativas para os Estados-Membros e promovendo a integração da ação climática em todas as políticas da UE. A sua relevância é evidenciada pelo crescente número de litígios climáticos que invocam os seus dispositivos como base legal para exigir uma ação mais ambiciosa dos governos.

Complementarmente, o Acordo Verde Europeu (*Green Deal*) surge como um plano estratégico global que orienta todas as políticas da União no sentido da sustentabilidade. Este acordo propõe medidas abrangentes em áreas como a energia, transportes, agricultura, indústria e biodiversidade, articulando um novo modelo económico baseado na economia circular e na descarbonização. Do ponto de vista jurídico, o *Green Deal* representa um ponto de inflexão, ao reconhecer explicitamente a centralidade da justiça climática e do princípio da solidariedade intergeracional.

No âmbito do Pacto Ecológico Europeu, os objetivos delineados incluem a redução de 55% das emissões líquidas de gases com efeito de estufa até 2030, comparativamente aos níveis de 1990. Para alcançar estas metas, a União tem reforçado o seu arsenal normativo, incluindo

o Mecanismo de Ajustamento Carbónico nas Fronteiras, o novo regime do Comércio de Licenças de Emissão e a reforma da política agrícola comum. Estes instrumentos são acompanhados por mecanismos de fiscalização e litígio que permitem aos cidadãos e organizações exigir o cumprimento das metas climáticas.

O papel do TJUE neste quadro é de particular importância, pois a sua jurisprudência tem permitido consolidar a proteção ambiental como um direito fundamental. O tribunal tem sido chamado a intervir em processos que questionam a insuficiência das medidas adotadas pelos Estados-Membros, com base nos direitos conferidos pela legislação europeia. Estas decisões judiciais reforçam a ideia de que a ação climática é uma obrigação legal, e não apenas uma escolha política.

A análise dos litígios climáticos no contexto europeu revela o potencial da jurisdição ambiental da União, especialmente no que se refere ao controlo da legalidade dos atos legislativos e administrativos. Cidadãos, ONGs e até instituições europeias têm recorrido aos tribunais para garantir que as metas climáticas sejam efetivamente implementadas. Este fenómeno reflete uma crescente judicialização das políticas ambientais e o reconhecimento do papel central do TJUE na concretização dos objetivos do *Green Deal*.

Contudo, o desenvolvimento da política climática enfrenta limites jurídicos e institucionais. A complexidade das competências partilhadas entre a UE e os Estados-Membros pode gerar conflitos e atrasos na aplicação das normas. Além disso, o acesso à justiça ambiental ainda apresenta barreiras significativas, como a dificuldade de provar nexo causal entre a omissão estatal e os impactos climáticos, o que limita a eficácia dos litígios climáticos perante o TJUE.

Apesar desses desafios, a União Europeia tem procurado reforçar os mecanismos de participação e transparência, integrando princípios como a precaução, a prevenção e o poluidor-pagador na sua ação climática. A revisão do Regulamento de Governação da União da Energia e da Ação Climática é um exemplo disso, ao exigir

que os planos nacionais de energia e clima sejam consistentes com os objetivos de longo prazo e sujeitos a escrutínio público e judicial.

O desenvolvimento jurídico da política climática europeia reflete, assim, uma transição gradual de um modelo baseado em compromissos políticos para um sistema de obrigações jurídicas vinculativas, com impactos concretos nos Estados-Membros. A articulação entre legislação, jurisprudência e políticas públicas é essencial para garantir a efetividade da ação climática e para responder à crescente pressão social por justiça ambiental.

Em suma, o enquadramento jurídico da política climática da UE, sustentado pela Diretiva Quadro do Clima, pelo Acordo Verde Europeu e pelos objetivos do Pacto Ecológico, constitui uma base sólida para enfrentar os desafios climáticos. O TJUE, ao interpretar e aplicar este corpo normativo, assume um papel central na garantia do cumprimento das metas estabelecidas, evidenciando o potencial e os limites da jurisdição ambiental europeia na construção de um futuro mais sustentável.

3 A EVOLUÇÃO DO DIREITO AMBIENTAL NA UNIÃO EUROPEIA

O direito ambiental europeu tem origem indireta, já que os tratados fundadores da Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1957, não previam uma política ambiental explícita. A preocupação inicial estava voltada para a integração económica e o funcionamento do mercado comum. Apenas na década de 1970, em resposta às pressões sociais e à Conferência de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano (1972), a CEE passou a adotar programas de ação ambiental, ainda sem base jurídica própria (Delmas-Marty, 2004).

O marco de formalização da política ambiental ocorreu com o Tratado de Maastricht (1992), que introduziu pela primeira vez um título específico sobre o ambiente no Tratado CEE, atualmente o artigo 191.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Esse dispositivo definiu como objetivos a preservação, a proteção e a

melhoria da qualidade do ambiente, a utilização racional dos recursos naturais e a promoção de medidas internacionais para enfrentar problemas ambientais globais (Maastricht Treaty, 1992).

O Tratado de Amesterdão (1997) reforçou essa orientação ao introduzir a cláusula de integração ambiental, hoje prevista no artigo 11.º do TFUE, que determina a incorporação da proteção do ambiente em todas as políticas e atividades da União. Esta inovação representou um passo importante na transversalidade da política ambiental, garantindo que setores como agricultura, transportes e energia incorporassem objetivos de sustentabilidade (Borrás, 2009).

Já o Tratado de Lisboa (2007) consolidou definitivamente o direito ambiental no seio da União Europeia. O artigo 3.º do Tratado da União Europeia (TUE) passou a mencionar explicitamente o desenvolvimento sustentável como objetivo central, fundamentado num elevado nível de proteção e de melhoria da qualidade do ambiente. Além disso, o Lisboa reforçou a dimensão externa da política ambiental, legitimando a atuação da UE em negociações internacionais sobre clima e biodiversidade (Tratado de Lisboa, 2007).

Entre os princípios jurídicos fundamentais da política ambiental europeia destaca-se o princípio da prevenção, segundo o qual os danos ambientais devem ser evitados antes de ocorrerem. Este princípio, presente no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, justifica instrumentos de planeamento e avaliação ambiental, como a Diretiva 2001/42/CE relativa à avaliação ambiental estratégica (Holder & Lee, 2007).

Outro princípio essencial é o da precaução, também consagrado no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, que determina a adoção de medidas mesmo na ausência de certeza científica sobre os riscos ambientais. Este princípio tem sido amplamente aplicado na regulação de substâncias químicas e organismos geneticamente modificados, refletindo a preocupação europeia em priorizar a saúde e o ambiente diante da incerteza científica (European Commission, 2000).

O princípio do poluidor-pagador, igualmente previsto no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, estabelece que os custos da poluição devem ser suportados por quem a causa. Este princípio fundamenta mecanismos

como o sistema de comércio de emissões de gases com efeito de estufa (EU ETS), criado pela Diretiva 2003/87/CE, que obriga os poluidores a internalizar os custos ambientais da sua atividade (Hey, 2005).

Por fim, o desenvolvimento sustentável consolidou-se como o objetivo integrador da política ambiental da União. Para além de estar consagrado no art. 3.º TUE, foi reafirmado em estratégias comunitárias como a Estratégia da União Europeia para o Desenvolvimento Sustentável (2001, revista em 2006) e no atual Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal, 2019). Essa evolução demonstra que o direito ambiental europeu passou de uma posição marginal para uma dimensão central na construção do projeto de integração europeia (EEA, 2020).

A evolução normativa do direito ambiental europeu abriu espaço para a judicialização de conflitos ambientais perante o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). A partir da positivação dos princípios da prevenção, precaução e poluidor-pagador, os cidadãos, as organizações não-governamentais e os próprios Estados-membros passaram a recorrer cada vez mais ao TJUE para questionar omissões e falhas na aplicação do direito ambiental europeu. Essa tendência acompanha a crescente onda global de litígios climáticos, que têm como objetivo obrigar governos e empresas a adotar medidas mais eficazes contra as mudanças climáticas (Peel & Osofsky, 2018).

No contexto europeu, destaca-se a utilização de mecanismos jurídicos para garantir o cumprimento das metas climáticas assumidas pela União, como as previstas no Acordo de Paris (2015) e no Pacto Ecológico Europeu (2019). O TJUE tem desempenhado um papel crucial ao julgar processos de infração contra Estados-membros que não transpuseram corretamente diretivas ambientais ou não respeitaram limites de emissões. Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal tem contribuído para reforçar a eficácia das políticas climáticas europeias e para consolidar o princípio da responsabilidade compartilhada entre União e Estados (Craig & de Búrca, 2020).

Entretanto, existem limites jurídicos significativos na jurisdição ambiental do TJUE. Um dos principais obstáculos é a restrição ao

acesso à justiça ambiental, especialmente no que se refere a indivíduos e organizações da sociedade civil. Embora a União Europeia seja signatária da Convenção de Aarhus (1998), que garante acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em matéria ambiental, a interpretação restritiva do artigo 263.º do TFUE pelo TJUE tem limitado a legitimidade ativa de cidadãos e ONGs para contestar diretamente atos normativos da União (Morgera, 2005).

Apesar desses limites, existem importantes potencialidades na atuação do TJUE em matéria climática. A adoção de uma postura mais expansiva no reconhecimento da legitimidade de atores não estatais poderia fortalecer a proteção ambiental e alinhar a prática da União com os compromissos internacionais assumidos. Além disso, o Tribunal tem a oportunidade de afirmar a centralidade dos direitos fundamentais na proteção climática, em especial o direito a um ambiente saudável, que se encontra relacionado com os direitos à vida e à saúde previstos na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000) (Krämer, 2021).

Assim, os litígios climáticos no âmbito da União Europeia representam tanto um desafio quanto uma oportunidade para o fortalecimento da jurisdição ambiental europeia. O TJUE, ao interpretar os princípios ambientais consagrados nos tratados e ao aplicar normas internacionais de direito climático, pode desempenhar um papel decisivo no avanço da proteção ambiental global. Ao mesmo tempo, precisa superar os entraves relacionados ao acesso à justiça e à legitimidade processual, de modo a consolidar a União Europeia como um ator de vanguarda na governança climática internacional.

4 A COMPETÊNCIA DO TJUE EM MATÉRIA AMBIENTAL

O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) desempenha papel central na consolidação do direito ambiental europeu, sendo responsável pela interpretação e aplicação uniforme dos tratados, regulamentos e diretivas. No domínio ambiental, sua competência

deriva sobretudo dos artigos 19.º do Tratado da União Europeia (TUE) e 267.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que lhe atribuem a missão de garantir a primazia e a interpretação coerente do direito da União.

A natureza das decisões do TJUE é vinculativa e de aplicação direta para os Estados-membros e suas instituições. Ao julgar ações de incumprimento (art. 258.º e 259.º TFUE), o Tribunal pode declarar que um Estado violou o direito ambiental da União, obrigando-o a adotar medidas corretivas. Quando reincidente, o Estado pode ainda ser condenado ao pagamento de multas e penalidades pecuniárias, reforçando o caráter coercitivo das decisões (Krämer, 2021).

Em matéria de litígios climáticos, o TJUE tem atuado em casos de grande relevância, como nos processos relativos à aplicação da Diretiva Comércio de Emissões (2003/87/CE) e às falhas na transposição de diretivas de qualidade do ar. Essas decisões evidenciam que o Tribunal é não apenas um intérprete, mas também um garante da efetividade das políticas climáticas e ambientais da União, sendo peça-chave para o cumprimento das metas assumidas no Acordo de Paris (2015).

Outro aspeto essencial é o papel do TJUE na uniformização da interpretação do direito ambiental. Através do reenvio prejudicial (art. 267.º TFUE), tribunais nacionais podem submeter questões interpretativas ao TJUE, assegurando que normas ambientais sejam aplicadas de forma homogênea em todos os Estados-membros. Isso é particularmente importante em áreas como a regulação de substâncias químicas (Regulamento REACH) ou a proteção da biodiversidade (Diretiva Habitats e Diretiva Aves).

A uniformização interpretativa é especialmente relevante em litígios climáticos, que frequentemente envolvem disputas sobre a compatibilidade entre políticas nacionais de energia, transportes ou agricultura e os objetivos climáticos da União. O TJUE, ao decidir, estabelece jurisprudência que se projeta além do caso concreto, orientando a atuação legislativa e administrativa nos diferentes Estados-membros (Craig & de Búrca, 2020).

No entanto, há limites institucionais e materiais na atuação do Tribunal em matéria ambiental. Em primeiro lugar, o TJUE depende da iniciativa da Comissão Europeia para instaurar ações por infração, não podendo agir oficiosamente contra Estados-membros. Essa dependência pode retardar a resposta judicial em casos urgentes relacionados à degradação ambiental ou às alterações climáticas (Morgera, 2005).

Outro limite relevante é a restrição do acesso direto dos cidadãos e das organizações não governamentais (ONGs) ao Tribunal. Embora a União Europeia seja parte da Convenção de Aarhus (1998), que garante acesso à justiça ambiental, o TJUE tem mantido uma interpretação restritiva do artigo 263.º TFUE, exigindo interesse direto e individual. Isso impede que muitas ações de contestação de políticas climáticas ou ambientais da União sejam apresentadas por atores não estatais (Peel & Osofsky, 2018).

Adicionalmente, o TJUE enfrenta a dificuldade de equilibrar a dimensão ambiental com outros objetivos da União, como o funcionamento do mercado interno e a segurança energética. Em algumas decisões, o Tribunal privilegiou a livre circulação de mercadorias ou a concorrência em detrimento de preocupações ambientais, o que demonstra a complexidade de sua função jurisdicional num espaço de integração multifacetado (Holder & Lee, 2007).

Apesar dessas limitações, o TJUE possui potencialidades significativas. Sua jurisprudência tem ampliado o alcance dos princípios ambientais consagrados no artigo 191.º do TFUE, como a precaução, a prevenção e o poluidor-pagador. Em diversas decisões, o Tribunal reafirmou que tais princípios devem orientar não só a interpretação das normas ambientais, mas também a formulação de políticas públicas pelos Estados-membros (Hey, 2005).

Outra potencialidade é a possibilidade de o TJUE afirmar, de forma progressiva, a centralidade dos direitos fundamentais em litígios climáticos. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (2000), especialmente nos artigos 2.º (direito à vida) e 35.º (proteção da

saúde), pode ser interpretada como fundamento para a proteção do ambiente e para a exigência de políticas climáticas eficazes, abrindo caminho a uma jurisdição ambiental mais robusta (Krämer, 2021).

Nesse sentido, os litígios climáticos no âmbito da União Europeia oferecem ao TJUE a oportunidade de se consolidar como um tribunal de vanguarda no cenário internacional. Ao impor limites a políticas nacionais insuficientes e ao exigir maior coerência na ação climática da União, o Tribunal fortalece a credibilidade europeia na governança ambiental global, especialmente em comparação com outras jurisdições internacionais (EEA, 2020).

Assim, pode-se afirmar que a competência do TJUE em matéria ambiental reflete uma combinação de limites institucionais e potencialidades jurídicas. Se, por um lado, o acesso restrito à justiça e a dependência da iniciativa da Comissão limitam sua atuação, por outro, sua função de uniformizar a interpretação e garantir a eficácia do direito ambiental europeu o torna um ator indispensável na consolidação da União Europeia como referência mundial em proteção climática e ambiental.

5 ESTUDO DE CASOS PARADIGMÁTICOS DE LITÍGIOS CLIMÁTICOS PERANTE O TJUE

A análise histórica da litigância climática no plano regional europeu revelou que a definição de metas de redução de emissões pela União Europeia e a atuação do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos criaram condições para o desenvolvimento de reclamações com enquadramento em Direitos Humanos. Contudo, até ao período observado, apenas casos pontuais, como *Inuit*, *Athabaskan People* e *People's Climate*, haviam explorado essa via.

No plano internacional, identifica-se apenas uma petição apresentada em maio de 2019 por cidadãos das Ilhas do Estreito de Torres ao Comitê de Direitos Humanos das Nações Unidas, solicitando que o Governo australiano reduzisse emissões de GEE e implementasse

medidas de proteção costeira. Este e outros processos evidenciaram, porém, fenômenos de mediatização e instrumentalização por parte de alguns atores institucionais e individuais, o que suscitou preocupações quanto ao risco de banalização dos Direitos Humanos e à tentativa de afirmar um alegado direito a um “clima estável”.

A deslocação progressiva do enfoque da mitigação para a adaptação, decorrente do reconhecimento da irreversibilidade das alterações climáticas, mostrou-se particularmente crítica para Estados vulneráveis, nomeadamente PVD, PMD e pequenos Estados insulares, como Kiribati, Tuvalu e Vanuatu. Nestes casos, a ameaça de submersão territorial afetou diretamente a continuidade estatal e a identidade cultural.

Verifica-se ainda um paradoxo estrutural: embora a litigância climática procurasse proteger populações vulneráveis, estas enfrentavam obstáculos significativos de acesso à justiça devido a limitações socioeconômicas e institucionais. A representação por organizações não-governamentais, apesar de frequente, permaneceu limitada pela dificuldade de demonstrar nexos causais e danos.

Em síntese, a tendência observada para flexibilizar o ônus da prova e a responsabilidade científica, embora justificável sob determinadas perspectivas, comportou riscos relevantes. Ademais, registaram-se dificuldades na execução efetiva das decisões judiciais, como demonstrado nos casos *Future Generations* e *Ashgar Leghari*, nos quais foram necessárias medidas de acompanhamento institucional.

Na análise retrospectiva da litigância climática europeia, o caso *People's Climate*¹¹⁷, iniciado em maio de 2018 perante o Tribunal de Justiça da União Europeia, constituiu um dos processos mais significativos do período. O litígio envolveu dez famílias internacionais de origem portuguesa, alemã, francesa, italiana, sueca, romena, queniana, fijiana e samoana, bem como a Associação Juvenil de Jovens Saami, totalizando 36 indivíduos. A queixa apresentada contestava o estabelecimento, pela União Europeia, de metas

117 Armando Ferrão Carvalho and Others v. The European Parliament and the Council - Caso n.º T-330/18.

climáticas consideradas inadequadas e alegava a violação do dever de cuidado, com implicações em diversos Direitos Humanos, como os direitos à vida, à saúde, ao trabalho e à propriedade. Pretendia-se, adicionalmente, o reconhecimento da proteção do clima como um Direito Humano autônomo.

A ação foi financiada pela organização não-governamental Protect the Planet e contou com o apoio de diversos parceiros, incluindo o think tank Climate Analytics e várias sociedades de advogados. Na análise do contexto, há o caráter paradoxal do processo, uma vez que este foi dirigido precisamente contra a instituição e, por consequência, o conjunto de Estados-membros que, até então, assumira a liderança internacional na ação climática. Tal circunstância sugeriu tanto uma dimensão simbólica e mediática do litígio como possíveis motivações de afirmação pública por parte dos envolvidos.

Em maio de 2019, o Tribunal indeferiu a queixa por motivos processuais. Concluiu que os demandantes não estavam suficientemente nem diretamente afetados pelas políticas climáticas da União para adquirirem legitimidade processual, não se distinguindo, nesse aspeto, de qualquer cidadão europeu. Apesar de reconhecer que “cada indivíduo é suscetível de ser afetado de uma forma ou de outra pelas alterações climáticas”, o Tribunal entendeu que tal constatação não satisfazia os requisitos do artigo 263.º, quarto parágrafo, do TFUE. Rejeitou também o argumento de incompatibilidade entre a interpretação tradicional do critério de “preocupação individual” e o direito fundamental a uma proteção jurisdicional efetiva consagrado no artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais. Por fim, afastou ainda a possibilidade de enquadramento da ação noutros critérios previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, por não se tratar de destinatários diretos dos atos legislativos contestados nem de impugnação de ato regulamentar que lhes dissesse respeito de forma imediata.

6 INTERSECÇÃO ENTRE DIREITOS FUNDAMENTAIS E PROTEÇÃO AMBIENTAL

Nos últimos anos, a litigância climática na Europa centrou-se cada vez mais na invocação de normas de direitos humanos como fundamento jurídico para responsabilizar Estados e entidades privadas pelas suas políticas ou inércia face às alterações climáticas. De acordo com um relatório da LSE, aproximadamente 75% dos processos climáticos pendentes na Europa visavam governos, enquanto uma porção crescente, cerca de 16%, tinha como alvo empresas privadas, de acordo com dados da London School of Economics. Esse deslocamento evidencia a emergência de uma jurisprudência climática de terceira onda, caracterizada pela utilização de instrumentos constitucionais e direitos fundamentais.

No contexto do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH), tem-se observado uma progressiva interpretação da Convenção Europeia de Direitos Humanos à luz dos desafios ambientais. Em abril de 2024, a Grande Câmara do TEDH decidiu, no caso *Verein KlimaSeniorinnen Schweiz vs. Suíça*, que a inação estatal face às alterações climáticas violara o direito ao respeito pela vida privada e familiar, previsto no artigo 8 da Convenção. A corte reconheceu que os efeitos adversos do aquecimento global, como ondas de calor, podem comprometer a dignidade e a integridade física, impondo aos Estados um dever de proteção ativa.

Essa decisão do TEDH foi saudada como histórica, pois confirmou que o direito à proteção climática pode ser considerado, no plano judicial de direitos humanos, uma obrigação estatal vinculada à Convenção Europeia. Ao mesmo tempo, essa jurisprudência emergente tem gerado debates sobre a legitimidade passiva dos Estados e a exigência de uma prova concreta donexo causal entre a política climática nacional e os danos alegados pelos demandantes.

No plano supranacional da União Europeia, a relação entre direitos humanos e litigância climática também se manifesta em políticas legislativas. A aprovação da Diretiva (UE) 2024/1760, relativa à

diligência devida empresarial em matéria de sustentabilidade, impôs que empresas identifiquem e previnam impactos adversos sobre os direitos humanos e o meio ambiente em toda a sua cadeia de valor. Essa diretiva reflete a crescente incorporação de um paradigma de responsabilidade empresarial climática que se assenta tanto no direito ambiental quanto nos direitos humanos.

A jurisprudência constitucional interna também ilustrou essa interconexão. No caso *Neubauer v. Alemanha*, a Corte Constitucional alemã declarou, em março de 2021, que parte da Lei Federal de Proteção Climática era inconstitucional, por falhar na proteção intergeracional dos jovens, ao não assegurar reduções de emissões suficientemente rígidas para prevenir violações dos seus direitos fundamentais no futuro. Esse precedente reforçou a noção de que direitos humanos, como a liberdade e a igualdade podem servir de base normativa para exigir políticas climáticas mais ambiciosas.

Todavia, o panorama de litigância climática na UE ainda se depara com obstáculos substanciais. O Relatório de Litígio Climático Global da UNEP apontou que, em 2023, havia 2.180 processos climáticos registrados mundialmente, mas apenas uma fração deles recorre ao foro europeu ou invoca explicitamente direitos humanos. Além disso, críticas jurídicas assinalam que muitos Estados-membros ainda resistem a reconhecer uma obrigação legal clara de adaptar suas políticas climáticas à luz dos direitos fundamentais, o que torna incerta a consolidação de uma doutrina robusta de responsabilidade climática baseada em direitos humanos dentro da UE.

A litigância climática enceta a narrativa dos Direitos Humanos numa dupla perspectiva nem sempre coincidente: por um lado, os Direitos Humanos aparecem como ferramenta interpretativa de outras normas legais, como obrigações, responsabilidade, e, por outro, de forma mais sofisticada, um argumento sobre ações e/ou omissões quanto a AC que deram voz a violações diretas de Direitos Humanos. A questão técnica e científica não é necessariamente colocada de lado, tanto que os novos avanços científicos e tecnológicos podem auxiliar

a estabelecer o nexo causal entre um determinado tipo de fonte de emissões e certos danos.

Destarte, os Direitos Humanos são utilizados de modo instrumental para a densificação do dever de cuidado, considerando em especial os artigos 2.º e 8.º da Convenção Europeia de Direitos do Homem, respectivamente relativos ao direito à vida e à intimidade e vida privada com extensão do direito ao ambiente.

Para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, para haver violação de Direitos Humanos, os efeitos têm de ser directos e sérios, apresentando o Estado uma obrigação positiva de tomar medidas para a salvaguarda dos direitos individuais. Ou seja, o objectivo será de tentar estender a jurisprudência sobre o direito ao ambiente ao “direito ao clima”. Nessa linha, o Tribunal Distrital de Haia entendeu não haver violação directa dos Direitos Humanos por dois argumentos principais: em primeiro lugar, a Urgenda é uma pessoa colectiva e conseqüentemente fora do âmbito dos Direitos Humanos e, em segundo lugar, não se sabe o suficiente sobre os 886 cidadãos, em particular sobre as violações concretas dos seus direitos. Ainda assim, o Tribunal usa o discurso dos Direitos Humanos para interpretar e diminuir a margem de discricionariedade contida no dever de cuidado e reconhece a ligação entre Direitos Humanos e AC.

7 DESAFIOS E PERSPECTIVAS FUTURAS DA JURISDIÇÃO AMBIENTAL EUROPEIA

No plano regional, em particular europeu com a definição de metas de redução na União Europeia e a força do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, haverá algumas possibilidades de a litigância climática com narrativa associada aos Direitos Humanos vingar. De momento, além dos casos Inuit e Athabaskan People apresentados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o caso People’s Climate no TJUE, a via regional tem sido pouco explorada. Em termos internacionais, apenas se conhece a muito recente reclamação, de

Maio de 2019, perante o Comité de Direitos Humanos das Nações Unidas, por parte um grupo de 8 cidadãos das Ilhas do Estreito de Torres, que pedem que o Governo australiano reduza as suas emissões GEE e adopte medidas adequadas de defesa costeira, em consulta com as comunidades insulares.

Como se defendeu acima, a abordagem dos Direitos Humanos assemelha-se complexa devido às especificidades da questão climática, com a dificuldade de responsabilização, prova, jurisdição ou representação processual. Ao aceitar e conferir-se um estatuto de especial mérito à causa da violação dos Direitos Humanos no âmbito das AC, procura-se, enfim, como se alertou supra, aligeirar e agilizar o ónus da prova, a determinação dos danos e do nexu causal, flexibilizando a responsabilidade com base científica, independentemente das incertezas associadas, o que pode ser contraproducente e perigoso. Da mesma forma, nada garante que as decisões judiciais sejam efectiva e correctamente executadas, como revela o caso *Future Generations* ou a instituição proactiva pelo Tribunal, no caso *Ashgar Leghari*, de uma comissão de acompanhamento.

Ademais, o litígio é amiúde um processo longo, oneroso e arriscado. Pode mesmo resultar num retrocesso político ou na violação ou limitação de Direitos Humanos. Por exemplo, quando a decisão judicial exige uma maior mitigação climática, tal pode acarretar soluções de geoengenharia ou de energias renováveis como barragens ou parques eólicos e solares, o que pode gerar o deslocamento de comunidades para a sua construção. Ou seja, os queixosos podem ver-se como alvo (estratégico) de processos judiciais, num volte-face paradoxal, de forma a limitar a sua intervenção (SETZER & BYRNES, 2019).

Acresce que um recentramento da litigância climática em torno dos Direitos Humanos, e de processos mediáticos, restringe de forma excessiva a dimensão transversal e multifacetada das AC, desviando a atenção de aspectos e questões que, pese embora mais ou menos invisíveis, são igualmente importantes. Nem todos os problemas

levantados pelas AC podem ou devem ser tratados numa perspectiva dos Direitos Humanos. (BOUWER, 2018)

Por outras palavras, a via dos Direitos Humanos deve ser bastante cautelosa. Importa, portanto, que os litigantes meçam cuidadosamente quais os novos casos a avançar e em que termos, ponderando os seus impactos potenciais no contexto mais amplo do activismo e acção climáticos e dos Direito Humanos.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Constata-se que a litigância climática, no âmbito da União Europeia, revela um fenómeno complexo, multifacetado e em expansão, cuja consolidação depende diretamente da atuação interpretativa e integradora do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). A análise empreendida demonstrou que o Tribunal constitui peça-chave na construção de um sistema jurisdicional capaz de responder aos desafios impostos pela crise climática contemporânea.

Evidenciou-se que a evolução normativa do direito ambiental europeu, desde a inclusão progressiva de dispositivos ambientais nos tratados fundacionais até a consolidação das políticas climáticas no Acordo Verde Europeu, criou um ambiente jurídico robusto que sustenta o crescimento dos litígios climáticos. Entretanto, a internalização e aplicação efetiva dessas normas dependem de uma atuação judicial firme e coerente.

O TJUE desempenha, portanto, papel imprescindível ao zelar pela uniformidade da interpretação do direito ambiental e estabelecer parâmetros vinculantes para todos os Estados-membros. Tal atuação confere segurança jurídica e promove a efetividade das políticas climáticas europeias, fortalecendo mecanismos de responsabilização ambiental.

A análise dos limites institucionais do Tribunal, contudo, revela tensões relevantes. O acesso restrito à justiça, especialmente de cidadãos e organizações não governamentais, constitui um dos

principais obstáculos à consolidação de uma verdadeira jurisdição climática europeia. A interpretação tradicional do artigo 263.º do TFUE ainda impede a plena participação social nos processos climáticos estratégicos.

Casos paradigmáticos, como o *People's Climate Case*, ilustram essa limitação de forma particularmente significativa. A rejeição da demanda por falta de legitimidade ativa evidencia uma distância entre a estrutura processual vigente e as demandas contemporâneas por uma proteção judicial efetiva contra danos decorrentes das alterações climáticas.

Não obstante tais limitações, o estudo mostrou que o TJUE possui potencialidades relevantes para o fortalecimento da governança climática. A incorporação de princípios estruturantes, como prevenção, precaução e poluidor-pagador, na jurisprudência europeia constitui mecanismo essencial para orientar políticas públicas e conformar a ação dos Estados-membros.

Observou-se, igualmente, que a aproximação entre direito ambiental e direitos fundamentais produz efeitos normativos significativos na litigância climática. A interação com a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia abre caminho para a construção de uma jurisprudência que reconheça obrigações positivas dos Estados no combate às alterações climáticas.

Ademais, a recente evolução jurisprudencial do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, reforça a expansão do entendimento de que a proteção climática pode constituir uma dimensão intrínseca à salvaguarda dos direitos humanos. Ainda que tal orientação não seja vinculante ao TJUE, exerce pressão hermenêutica relevante para avanços futuros.

A articulação entre direitos humanos e proteção ambiental projeta-se como tendência crescente, ainda que acompanhada de riscos. Conforme demonstrado, o uso expansivo da narrativa de direitos humanos pode flexibilizar excessivamente critérios de responsabilidade e nexos causais, o que demanda cautela no desenvolvimento da jurisprudência climática.

Outro desafio identificado reside no caráter transnacional dos danos climáticos, que dificulta a delimitação de responsabilidades estatais e a aferição precisa dos efeitos de políticas específicas. Esse elemento acentua a relevância de órgãos jurisdicionais supranacionais, capazes de interpretar o direito ambiental de maneira integrada e sistêmica.

Concluiu-se também que a litigância climática, apesar de seu potencial transformador, não deve ser vista como solução isolada para a crise climática. Processos judiciais são por natureza longos, custosos e incapazes, por si sós, de substituir a ação legislativa e administrativa necessária à transição ecológica.

Diante desse cenário, recomenda-se o fortalecimento dos mecanismos de participação social, a ampliação da legitimidade ativa em litígios climáticos e a adoção de interpretações mais abrangentes e protetivas dos direitos fundamentais ambientais. Tais medidas são essenciais para que o TJUE possa exercer plenamente sua função de guardião da integridade climática europeia.

Em síntese, o presente estudo conclui que a jurisdição ambiental europeia encontra-se em processo de amadurecimento, marcada por avanços significativos e desafios persistentes. O TJUE possui papel estratégico na consolidação de uma justiça climática efetiva, capaz de assegurar a proteção das gerações presentes e futuras e de contribuir para a construção de uma ordem jurídica europeia alinhada aos imperativos ambientais do século XXI.

REFERÊNCIAS

BOGOJEVIĆ, Sanja. Legal Dilemmas of Climate Action. **Journal of Environmental Law**, v. 35, n. 1, p. 1–9, 2023.

CLX TOOLKIT. **Mudanças Climáticas em Julgamento**. Disponível em: https://clxtoolkit.com/wpcontent/uploads/2025/07/MudancasClimaticaEmJulgamento_Portugues.pdf. Acesso em: 23 nov. 2025.

LONDON SCHOOL OF ECONOMICS AND POLITICAL SCIENCE. **Climate litigation in Europe**: a summary report for the European Union Forum of Judges for the Environment. Disponível em :<https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/climate-litigation-in-europe-a-summary-report-for-the-european-union-forum-of-judges-for-the-environment/>. Acesso em: 23 nov. 2025.

NIPPER, Marvin; OSTERMAIER, Andreas; THEIS, Jochen. **Mandatory Disclosure of Standardized Sustainability Metrics**: The Case of the EU Taxonomy Regulation. ArXiv, 31 maio 2022.

PAPER: **Principles of EU law in climate litigation**. China–EU Law Journal, 2024.

PAPER: **GHG emissions in the EU-28**. A multilevel club convergence study of the Emission Trading System and Effort Sharing Decision mechanisms. ArXiv, 1 fev. 2024.

POLA CEBULAK; MARTA MORVILLO; STEFAN SALOMON. Strategic Litigation in EU Law: Who does it Empower? **German Law Journal**, v. 25, n. 6, 2024.

PAPER: **GHG emissions in the EU-28**. A multilevel club convergence study of the Emission Trading System and Effort Sharing Decision mechanisms. ArXiv, 1 fev. 2024.

SOARES, Antonio Goucha. The European Green Deal. **Revista Jurídica Portucalense**, 2024.

CAPÍTULO 11

DA RETÓRICA VERDE À INJUSTIÇA AMBIENTAL: AS CONFERÊNCIAS INTERNACIONAIS E AS NUANCES ENTRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E A REALIDADE AMAZÔNICA

FROM GREEN RHETORIC TO ENVIRONMENTAL INJUSTICE: INTERNATIONAL CONFERENCES AND THE NUANCES BETWEEN SUSTAINABLE DEVELOPMENT AND THE AMAZONIAN REALITY

Pedro Henrique Basiqueto Bersani¹¹⁸

Resumo:

Instituída durante a Eco-92 ou a chamada Cúpula da Terra, no Rio de Janeiro em 1992, a Conferência das Partes (COP) surgiu como o principal foro multilateral para debates e negociações das ações globais voltadas à preservação climática, mas que no presente aborda para mais, temas que envolvem o Meio Ambiente de forma geral. Diante deste contexto histórico, o presente estudo propõe uma análise crítica acerca da realização da COP30 sobre as questões ambientais internacionais, prevista para ocorrer em Belém do Pará, sob uma ótica jurídico-política e à luz dos princípios da justiça ambiental, do desenvolvimento sustentável e da efetividade das políticas públicas socioambientais. Busca-se, em suma, examinar o paradoxo entre o discurso global de sustentabilidade e a realidade fática, em especial, da Amazônia brasileira, bioma sede da retro conferência, marcado por desigualdades históricas, precariedade de infraestruturas e vulnerabilidade social. A presente pesquisa, de natureza teórica, pauta-se em apontamentos dedutivos de tratativa mista que se consolidam em um arcabouço teórico que traz à baila autores como Amartya Sen (2000), Boaventura de Sousa Santos (2007; 2009) Enrique

118 Graduando do curso de direito na Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Link para o Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8081256351181542>. E-mail para contato: pedrobbersani@gmail.com.

Leff (2004) Ignacy Sachs (2002), mas não somente. Para mais, objetiva evidenciar a contradição simbólica e política que permeia a escolha da sede para a COP30, ora, o encontro mundial pelo meio ambiente ocorre em um território historicamente negligenciado pelo próprio Estado, de forma que desnuda a fragilidade dos discursos políticos que hasteiam a bandeira da justiça ambiental.

Palavras-chave: COP30; Sustentabilidade; Justiça Ambiental; Políticas Públicas; Estado.

Abstract

Established during Eco-92, also known as the Earth Summit, held in Rio de Janeiro in 1992, the Conference of the Parties (COP) emerged as the main multilateral forum for debates and negotiations on global actions aimed at climate preservation. However, in the present day, it addresses broader issues related to the environment in general. Against this historical backdrop, the present study proposes a critical analysis of the organization of COP30 regarding international environmental issues, scheduled to take place in Belém, Pará, from a legal-philosophical perspective and considering the principles of environmental justice, sustainable development, and the effectiveness of socio-environmental public policies. In sum, it seeks to examine the paradox between the global discourse of sustainability and the factual reality, particularly in the Brazilian Amazon, the biome hosting the upcoming conference, marked by historical inequalities, inadequate infrastructure, and social vulnerability. This research, of a theoretical nature, is based on deductive points derived from a mixed-method approach, consolidated into a theoretical framework that brings to the fore authors such as Amartya Sen (2000), Boaventura de Sousa Santos (2007–2009), Enrique Leff (2004), and Ignacy Sachs (2002), among others. Furthermore, it aims to highlight the symbolic and political contradiction surrounding the choice of the COP30 venue, as the global environmental meeting takes place in a territory historically neglected by the State itself, thereby exposing the fragility of political discourses that claim to uphold the banner of environmental justice.

Keywords: COP30; Sustainability; Environmental Justice; Public Policy; State.

1 INTRODUÇÃO

A Conferência das Partes, rebenta da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), foi firmada em 1992 durante a Conferência do Rio, e chega às terras tupiniquins trazendo consigo um vulto político e simbólico. A escolha da sede, mais precisamente, do bioma amazônico como epicentro das deliberações planetárias sobre clima e biodiversidade, dá-se, a princípio pela centralidade deste nos debates ambientais, porém, *pari passu* à nobre justificativa, caminha de forma “notívaga” e mascarada algumas ponderações importantes. Consoante ao exposto, a localização do evento poderia, para além de ser uma oportunidade ímpar para a promoção e efetivação da justiça ambiental, ser uma mera operação de *marketing* diplomático.

Tal ponto de tensão é também o ponto de partida do estudo, que em caráter geral visa articular uma análise jurídico-política e empírica que examine a existência ou a carência de consonância entre o discurso oficial, e os efeitos concretos da realidade, desde os megaprojetos até as políticas públicas mobilizadas em prol da COP30.

O retro evidenciado é pauta no debate da crítica contemporânea, sendo classificado pela literatura clássica, mais incisivamente por Naomi Klein (2015) de *greenwashing*, que se traduz justamente no paradoxo como indigno rebento entre a apropriação simbólica do discurso e compromisso ambiental pelos Estados e instituições do setor privado, com vistas à manutenção do *status quo* econômico sustentado por práticas danosas e meramente políticas.

A COP30, enquanto instrumento de diplomacia ambiental, deveria servir à consolidação de políticas públicas de caráter inclusivo e transformador, especialmente em um Estado regido por uma Constituição Federal que em seu artigo 225 versa sobre o direito socioambiental, Estado este, signatário do Acordo de Paris de 2015 na COP21, *tout court*, no entanto, o que se observa é uma política ambiental mastreada por interesses puramente econômicos, que

visam o prestígio internacional, descolada da efetivação do direito ao meio ambiente tratado no Texto Magno.

O cenário esboçado é objeto para as discussões de Enrique Leff (2004) e Boaventura de Sousa Santos (2007; 2009), que sustentam que a pauta da sustentabilidade não pode ser reduzida a um discurso teórico ou a um programa de governança global, ora, trata-se, antes, de um projeto civilizatório que urge uma reconfiguração epistemológica e das relações socioambientais e socioeconômicas, ponto também abordado por Minouche Shafik (2021) quando o autor aborda a necessidade de um novo contrato social. Pelo que, a concretização da COP30 em uma região marcada pelas cicatrizes dos déficits socioambientais históricos, pobreza e subalternação, revela a perpetuação do chamado “colonialismo verde”, de Vanda Shiva (1997), sendo a natureza, mero instrumento da diplomacia internacional, que poderá reduzir o evento a um espetáculo global de aparências, ao invés de um marco de transformação social e estrutural

Ignacy Sachs (2002), em uma recíproca verdadeira com Shafik (2021), vai abordar um meio resolutivo da problemática em ótica, por meio de uma concepção de ecodesenvolvimento que transcende a compatibilização entre economia e ecologia, ecoando na integração efetiva entre os eixos social, ambiental e político. Deveria, na visão do autor, haver a reconstrução do pacto ético e institucional, capaz de subordinar a economia política aos imperativos da justiça social e da preservação da vida. Em sua visão, resta antecipada uma economia ecológica que, no contexto da Amazônia, traduz-se na carência de políticas públicas orientadas por equidade territorial, redistribuição e inclusão cidadã.

Para mais, ao confrontar essa perspectiva com a crítica histórico-materialista de Ellen Meiksins Wood (2003), observa-se que o ideal de sustentabilidade global permanece condicionado às dinâmicas estruturais do capitalismo tardio, cuja lógica expansionista converte a natureza em mercadoria. Nesse prisma, resta elucidado pela autora, que o chamado “imperialismo do capital” não é mais alicerçado na dominação territorial explícita, pelo que opera através

de mecanismos jurídico-econômicos que reproduzem e reforçam dependências estruturais e desigualdades ambientais, de forma que em que pese a agenda internacional de sustentabilidade travestida de retórica humanista, esta frequentemente reitera as assimetrias do sistema estrutural.

2 RECORTE HISTÓRICO DO SURGIMENTO DA RETÓRICA VERDE

2.1 DA GÊNESE DO DISCURSO AMBIENTAL GLOBAL

Veja-se, até a década de 1960, o desenvolvimento econômico era concebido sob a lógica linear do crescimento ilimitado, paradigma este, herdado da Primeira Revolução Industrial do século XIX, e, posteriormente, consolidado pelo positivismo tecnocrático do Pós Segunda Guerra. Tal crença começou a ser desafiada por desastres sanitário, como o marcante incidente de Minamata no Japão em 1956, ocasião na qual o despejo de mercúrio por uma indústria química contaminou o ecossistema marinho e causou danos severos à população local, revelando os efeitos catastróficos. Evento seguido pelos desastres, de Torrey Canyon em 1967, com o vazamento de 100 mil toneladas de petróleo nos litorais do Reino Unido, e o incêndio do Rio Cuyahoga em 1969 nos Estados Unidos, causado pelo acúmulo de resíduos químicos.

Tais acontecimentos impulsionaram a mobilização social em defesa do meio ambiente, dando início às organizações ambientalistas, como o *Greenpeace* em 1971, bem como legislações específicas sobre a temática, como a norte-americana *National Environmental Policy Act* em 1970.

Rebenta da efervescência política e cultural da década de 1970 e do entrecruzamento entre a crise ecológica do século XX e a consolidação do capitalismo global pós-industrial, a “retórica verde” e suas primeiras manifestações institucionais datam da Conferência de Estocolmo em 1972, marco fundante do ambientalismo político internacional. Convocado pela ONU, o evento introduziu formalmente

o tema “meio ambiente” nas pautas da agenda do Direito Internacional Público, dando à luz ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e estabelecendo o princípio de que “o homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e a condições de vida adequadas, em um ambiente de qualidade que lhe permita viver com dignidade e bem-estar” (Declaração de Estocolmo, 1972, Princípio 1).

Pari passu a Estocolmo, o Clube de Roma publicou o relatório *The Limits to Growth*, criticando sistemicamente a noção, supra abordada, do crescimento econômico ilimitado e desmastroado, sendo uma das primeiras manifestações internacionais a concluir que o modo de produção do mercado capitalista vigente, levaria a um colapso ambiental global.

Nas décadas seguintes, o discurso ambiental foi sendo reelaborado sob o prisma da governança global, exemplo disso tem-se o Relatório de Brundtland (1987), precedido por crises devastadoras como, o acidente nuclear de Chernobyl e a descoberta do buraco na camada de ozônio em 1985 pela equipe do *British Antarctic Survey*, o relatório retro intitulado como “Nosso Futuro Comum” consagrou o conceito do desenvolvimento sustentável como a forma de satisfazer as necessidades presentes sem comprometer as gerações futuras. Formulação conciliatória que traduz uma tentativa de compatibilizar crescimento econômico e conservação ambiental, esforço tal que, embora politicamente útil, revela-se ideologicamente ambíguo. Como contribui Sachs (1993), o termo “sustentabilidade” passou a operar como “símbolo consensual” que mascara as contradições entre Norte e Sul, ocultando as desigualdades estruturais na distribuição dos custos ecológicos da modernidade.

A retro linha de eventos traçada alcança a década de 1990 com a realização da Cúpula da Terra em 1992, sediada no Rio de Janeiro, momento em que há importante consolidação de um sistema normativo multilateral pautado no meio ambiente. Estrutura esta que se expandiu *pari passu* ao neoliberalismo, e foi incapaz de evitar as crises subsequentes, que vão desde o vazamento de petróleo da British

Petroleum em 2010 até o gravíssimo desmatamento amazônico que ocorre ao longo dos últimos 6 anos.

O exposto reforça as advertências de Ignacy Sachs (2002) e Enrique Leff (2004), de que a emergência do discurso ambiental não é fruto da evolução moral do *homo*, mas produto do enredamento de diversas crises históricas, derivadas do insustentável modelo de desenvolvimento capitalista moderno. Para mais, ambos os autores ainda abordam sobre a necessidade de um novo paradigma civilizatório, tratado também por Leonardo Boff (2024) em tempos modernos, em que a economia esteja subordinada à sustentabilidade e à justiça ambiental.

2.2 O NASCIMENTO DA RETÓRICA VERDE

A consolidação daquilo que se convencionou chamar de “retórica verde” não poder ser compreendida apenas como produto direto da preocupação humanitária com o futuro do planeta, mas antes como um complexo rearranjo da racionalidade política global após a crise das metanarrativas desenvolvimentistas do século XX.

É na década de 1990, com a Conferência do Rio (ECO-92) que se institui um novo vocábulo civilizatório, que passou a abarcar termos como sustentabilidade, justiça climática e economia verde. À guisa de ilustração, é neste momento que se tem o divisor de águas normativo e epistemológico dentro da história da governança internacional, no qual as preocupações ambientais deixaram de figurar nas “periferias” das agendas estatais para se converter em instrumentos estruturantes da racionalidade política contemporânea. Pelo que, para além da supra reconfiguração da gramática internacional, observa-se um deslocamento do eixo regulatório do Estado soberano para instâncias transnacionais, conferências e organismos multilaterais (Sachs, 2002).

Emergem, da retro conferência, dispositivos normativos paradigmáticos, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), a Convenção sobre Diversidade

Biológica (CDB) e o documento da Agenda 21, todos instituíram uma forma inédita de governamentalidade ambiental, ora, a administração transnacional das externalidades ecológicas por meio de mecanismos jurídicos, econômicos e tecnológicos, visando internalizar riscos e disciplinar a exploração da natureza.

A ênfase de tais instrumentos, articula-se com o que Enrique Leff (2004) e a Escola de Copenhague (1998) identificam como a ascensão da tecnopolítica da sustentabilidade e a securitização climática, ao transformar fenômenos ecológicos em ameaças existenciais, migrando-os para o domínio da exceção, abre-se espaço para regimes de urgência.

O discurso verde opera, assim, como uma técnica de governamentalidade, inserida no sentido foucaultiano (Foucault, 2008), mediante a qual populações, ecossistemas e infraestruturas são administrados segundo critérios biopolíticos e tecnocráticos. Essa transmutação do meio ambiente em objeto de segurança global autoriza, de modo silencioso, porém eficaz, a ampliação do poder de corporações e organismos multilaterais sobre territórios nacionais, especialmente nos países periféricos, o que a literatura crítica latino-americana tem denominado “colonialismo verde” (Svampa, 2013; Shiva, 1997).

A institucionalização da “retórica verde” também se articula com a ascensão de da supra tecnopolítica da sustentabilidade, baseada na produção e controle de dados ambientais em escala planetária, meios estes que perpassam por sensoriamento remoto, modelagem climática, *blockchain* de rastreabilidade florestal e inventários nacionais de emissões que restam por converter a natureza em uma matriz computacional juridicamente normatizável (Leff, 2004).

Esta ordem discursiva configura uma “regulação global hegemônica” (Santos, 2002), na qual a deliberação pública é substituída por certificações automatizadas e algoritmos regulatórios, reforçando a ampliação do poder de corporações e organismos multilaterais sobre territórios nacionais, especialmente nos países periféricos. A operacionalização da sustentabilidade, portanto, não é meramente

técnica, mas política e epistemológica, exigindo uma reconfiguração que subordine a economia política aos imperativos da justiça social e da preservação da vida, conforme antecipa o ecodesenvolvimento de Ignacy Sachs.

Nesta senda, Boaventura de Sousa Santos (2007; 2009) versa que essa nova ordem discursiva configura uma “regulação global hegemônica”, sustentada por uma monocultura de saber-poder na qual apenas determinados enunciados científicos, metodologias tecnocráticas e performances institucionais são admitidos como legítimos.

A retórica verde, nesse sentido, opera como sofisticação simbólica da racionalidade neoliberal, integrando valores ambientais aos cálculos de eficiência política e econômica, sem, contudo, alterar os fundamentos estruturais da acumulação capitalista e das hierarquias geopolíticas. A emergência de marcos de governança global, tais como os tratados ambientais e acordos internacionais, coincidem historicamente com a intensificação de catástrofes industriais e nucleares emblemáticas, como o desastre de Bhopal (1984) e o acidente, já mencionado, de Chernobyl (1986), que expuseram a vulnerabilidade de populações e ecossistemas perante a expansão indiscriminada da lógica mercantilista. A partir dessas crises, temas ambientais ganharam centralidade na agenda internacional, gerando debates regulatórios, normativos e diplomáticos em escala global.

Na contemporaneidade, faz-se imperioso ressaltar as críticas abordadas por Maristella Svampa, que evidencia o chamado “neoeextrativismo” que se intensifica no contexto latino-americano, frequentemente travestido com roupagens legitimistas de discursos sustentáveis. Essa governança ambiental global e regional, embora revestida de discurso ecológico, reproduz desigualdades estruturais e relações assimétricas de poder, particularmente sobre comunidades vulneráveis e povos tradicionais.

É dentro deste contexto, que o desafio teórico-político moderno se impõe com clareza, de forma que, deve-se reconhecer a urgência da crise ambiental, sem, porém, permitir que as estruturas de poder

se transformem em meros gestores de riscos, governadas por critérios financeiros determinados pelo mercado, em lugar da justiça ambiental, da autodeterminação dos povos e da preservação democrática dos bens comuns.

3 O DISCURSO SUSTENTÁVEL: *GREENWASHING* OU LEGITIMIDADE

3.1 O CONTEÚDO NORMATIVO E RETÓRICO

O discurso da sustentabilidade, tal como decantado a partir da ECO-92, supramencionada, e plasmado em conferências internacionais tal como as COP's, transcende a mera função programática para se configurar como a metanarrativa hegemônica da governança global contemporânea. Juridicamente ancorado em solo brasileiro pelo mandamento do Artigo 225 da Constituição Federal, que eleva o meio ambiente ecologicamente equilibrado à categoria de direito fundamental, seu conteúdo se manifesta, paradoxalmente, mais como um conjunto de dispositivos retóricos do que como um projeto civilizatório efetivamente transformador. A análise desvela um compósito de elementos constitutivos que simultaneamente legitimam o modelo e mascaram suas contradições. Em outros termos, o apelo à convergência entre economia e ecologia, a promessa de desenvolvimento inclusivo, a busca por legibilidade internacional e a ênfase em instrumentos de mercado e inovação tecnológica.

O art. 225 da Constituição Federal de 1988, ao estabelecer o meio ambiente ecologicamente equilibrado como um “bem de uso comum do povo” e impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo, oferece um arcabouço jurídico robusto. Sua concretização, no entanto, depende da superação do hiato entre a norma e a realidade social. Autores como Canotilho (2008) lembram que normas constitucionais programáticas, como as ambientais, exigem uma efetivação progressiva por meio de políticas públicas consistentes e dotadas de recursos adequados. A persistência de altos índices de desmatamento ilegal na Amazônia, mesmo diante de dispositivos

legais como a Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/1998), revela as limitações de um sistema que prioriza a retórica da sustentabilidade em detrimento de uma governança ambiental efetivamente democrática e redistributiva.

O primeiro elemento, a busca pela compatibilização econômica-ecológica, é a fundação da ambiguidade ideológica do conceito, ora, Ignacy Sachs (1993) já advertia quanto a simbologia atribuída ao significado de “sustentabilidade”, ao passo que passou a obscurecer as profundas assimetrias dos custos ecológicos da modernidade. Tal formulação conciliatória, embora politicamente útil, permite que o imperativo da acumulação capitalista tardia converta a natureza em mera “mercadoria” ou variável a ser internalizada em um cálculo de risco.

Para mais, a promessa de desenvolvimento inclusivo e invocação de legados internacionais convergem para o cerne dos debates, o *greenwashing* e o colonialismo verde. A escolha simbólica da Amazônia como sede da COP30, ocorre em um território historicamente marcado por negligência estatal em termos de efetivação do direito socioambiental. Assim, enquanto cifras bilionárias são alocadas para infraestruturas visando o prestígio diplomático e o conforto de representantes, o estado sede, o Pará, expõe a injustiça ambiental em dados críticos de saneamento e vulnerabilidade social. Descompasso este, que desnuda a agenda internacional, evidenciando um discurso travestido de retórica humanista, que frequentemente reitera as assimetrias estruturais.

A invocação de legados e da legibilidade internacional é um componente central da performance diplomática do Estado brasileiro. De modo que, sediar a COP30 insere-se em uma tradição de utilizar megaeventos para projetar uma imagem de modernidade e compromisso ambiental, uma estratégia já observada na Rio+20 (2012) e na própria ECO-92 (Acsehrad, 2010). No entanto, essa legibilidade internacional opera muitas vezes como um fim em si mesma, desconectada de transformações estruturais, de forma que os investimentos em infraestrutura para o evento, como mobilidade

urbana e segurança, tendem a seguir uma lógica de excepcionalidade, com pouca integração a um planejamento territorial de longo prazo e baixa capacidade de gerar externalidades positivas duradouras para a população local (Zhou, 2020).

3.2 A LÓGICA DOS MEGAEVENTOS: DOS ESTÁDIOS À COP30

A lógica dos megaeventos, ou, “espetáculos”, da qual a COP30 parece herdar o DNA operacional, revela-se pela alocação seletiva de recursos em infraestrutura de exceção. Os emblemáticos casos da Copa de 2014 e das Olimpíadas de 2016, com estádios faraônicos e subutilizados erguidos à custa de bilhões, em claro desprezo a indicadores sociais básicos, funcionam como precedentes históricos que desnudam a fórmula do capitalismo de desastre, de forma que, a criação de estados de exceção para justificar a transferência de recursos públicos a finalidades de curto prazo e alto impacto midiático, em detrimento de políticas estruturais (Klein, 2015).

Para a Copa de 2014, conforme dados do Tribunal de Contas da União (TCU), o Brasil investiu, aproximadamente R\$13,3 bilhões em estádios, mobilidade urbana, segurança e infraestrutura aeroportuária. Desse total, cerca de R\$ 8,7 bilhões foram direcionados à construção e reforma de 12 estádios, muitos dos quais localizados em cidades sem tradição futebolística massiva ou demanda sustentável para arenas de grande porte após o evento. O Estádio Nacional de Brasília (Mané Garrincha), por exemplo, custou cerca de R\$ 1,5 bilhão e hoje opera com ociosidade acima de 90%, sendo utilizado esporadicamente para eventos religiosos, shows e partidas de times locais com baixa audiência (ESPN, 2024)

Em Manaus, a Arena Amazônia, construída ao custo aproximado de R\$ 605 milhões, tornou-se um emblemático caso de subutilização e elevada carga de manutenção para o poder público, chegou perfazer custos operacionais anuais que superaram os R\$ 6 milhões em 2016 (O Globo, 2016). Esse investimento monumental em um

equipamento de exceção contrasta brutalmente com os indicadores sociais e ambientais da região, ora veja-se, enquanto a arena foi erguida, o estado do Amazonas registrava, em 2022, um índice de pobreza de 31,4% da população (IBGE, 2022), 19,1% dos domicílios com insegurança alimentar grave (PENSSAN, 2023), e apenas 12,7% da população com acesso à rede de esgoto (SNIS, 2023). Na capital Manaus, bairros periféricos permanecem sem água tratada e coleta de resíduos regulares, enquanto o estádio, símbolo da “modernidade” efêmera, consome recursos públicos que poderiam ser destinados a políticas de saneamento básico, segurança alimentar e saúde.

Já nas Olimpíadas do Rio de 2016, os investimentos totais ultrapassaram R\$ 40 bilhões, incluindo obras de mobilidade, como o BRT Transolímpica e a linha 4 do metrô, o Projeto Porto Maravilha que revitalizou a zona portuária e a construção do Parque Olímpico em Deodoro. Contudo, passados anos do evento, parte significativa dessa infraestrutura enfrenta problemas de descontinuidade, degradação ou acesso restrito, ora, o Parque Olímpico de Deodoro, por exemplo, foi parcialmente abandonado após os jogos, com equipamentos esportivos fechados ou subutilizados. O BRT Transolímpica, concebido como legado de mobilidade para a zona oeste do Rio, sofre com a degradação precoce, frota insuficiente e altos custos de operação, não atendendo de forma eficaz às demandas diárias da população. Já a linha 4 do metrô, embora útil, atende principalmente aos bairros mais ricos da Zona Sul e Barra da Tijuca, reforçando um padrão de investimento que privilegia áreas já valorizadas, em detrimento de periferias e regiões metropolitanas.

Esse modelo de “excepcionalidade temporária” na gestão de obras, reproduz-se agora no contexto da COP30 em Belém, ora, os investimentos anunciados para o evento, que incluem a reforma do Hangar Centro de Convenções, ampliação do aeroporto, melhorias no sistema de transporte e segurança, seguem a mesma lógica de concentração de recursos em infraestrutura de exibição, com riscos claros de subutilização futura. Embora o governo federal tenha prometido vultosos recursos para obras em Belém, a história recente

dos megaeventos sugere que tais gastos podem não se traduzir em melhorias estruturais duradouras para uma região marcada por déficits crônicos em saneamento básico, saúde e educação.

O contraste é revelador, veja-se, enquanto se destinam bilhões para arenas e centros de convenções, 48% da população de Belém não tem acesso à coleta de esgoto, e o índice de atendimento total de água na região metropolitana é de apenas 69%. A “fantasia moderna” dos megaeventos, portanto, opera como um mecanismo de distração política, que desvia recursos e atenções de demandas estruturais, ao mesmo tempo em que produz cenários temporários de modernidade para consumo internacional.

Esse fenômeno pode ser interpretado à luz do conceito de “capitalismo de desastre” (Klein, 2015), no qual situações de exceção, sejam eventos globais ou crises, são aproveitadas para impor agendas de investimentos especulativos e transferência de recursos públicos para o setor privado, sem a correspondente contrapartida social. No caso da COP30, o risco é que a “vitrine verde” da Amazônia sirva menos para promover justiça ambiental e mais para consolidar uma governança segregacionista.

3.3 GREENWASHING INSTITUCIONAL E LEGITIMAÇÃO SIMBÓLICA

O conceito de *greenwashing* descreve a prática de revestir de discurso ambiental políticas que, na prática, não promovem transformações substantivas, o que se aplica tanto ao setor privado quanto ao Estado. Donde se infere que, quando governos investem em obras de alto impacto visual, destinadas a impressionar audiências internacionais, mas negligenciam políticas estruturais como saneamento, moradia e saúde, estabelece-se um quadro de legitimação simbólica que não implica necessariamente legados positivos. A crítica do “espetáculo” urbano de David Harvey ressoa aqui, ao apontar a captura do espaço público por estratégias de valorização imobiliária que mascaram desigualdades.

No contexto estatal, o *greenwashing* institucional opera por meio de uma dupla performatividade: a performance discursiva, que incorpora terminologias da sustentabilidade, da economia verde e da justiça climática; e a performance material, que se traduz em intervenções urbanas e infraestruturais de grande visibilidade, mas de alcance social restrito. Pierre Bourdieu (1989) vai tratar que esse fenômeno pode ser interpretado como uma forma de legitimação por simulação, na qual o Estado busca restabelecer sua credibilidade perante a opinião pública nacional e internacional, sem, contudo, alterar as estruturas de produção e distribuição que geram a crise socioambiental.

Mais uma vez, ressalta-se a escolha da sede da COP30 marca esse paradoxo discursivo, ao passo que, enquanto o governo federal anuncia a conferência como um “marco para a bioeconomia amazônica” e a “valorização dos saberes tradicionais”, os investimentos públicos imediatos concentram-se na preparação logística do evento, que vão desde a requalificação de vias, modernização do aeroporto, segurança e até melhorias diretas nas telecomunicações. Essas intervenções, ainda que possam gerar benefícios pontuais, seguem uma lógica que prioriza a fluidez dos delegados internacionais e a transmissão de uma imagem ordenada e controlada do território. *Pari passu*, questões históricas e estruturais, como a regularização fundiária, o combate ao garimpo ilegal, a proteção de defensores ambientais e a universalização do saneamento, permanecem com avanços lentos e descontinuados.

Essa dissociação entre retórica e prática não é acidental, é o que argumenta Harvey (2005), a cidade torna-se palco de um espetáculo de acumulação, no qual megaeventos e grandes projetos urbanos funcionam como mecanismos de atração de capital e de revalorização de áreas específicas, frequentemente às custas de processos de gentrificação, remoções e invisibilização de populações pobres. A “sustentabilidade” anunciada serve, assim, como um signo vazio que agrega valor simbólico ao território, sem correspondência com uma transformação real nas condições de vida.

No caso amazônico, essa lógica adquire contornos ainda mais perversos, pois a região historicamente funciona como fronteira de acumulação, é como advoga Bertha Becker (2005), pelo que seria mera fornecedora de recursos naturais e mão de obra barata, mas com baixa internalização dos benefícios do desenvolvimento. A realização da COP30 neste cenário corre o risco de reforçar um circuito de apropriação simbólica, ora, a Amazônia é tomada como ícone global da biodiversidade e da crise climática, enquanto suas populações continuam excluídas dos processos decisórios e sem acesso a direitos básicos.

Nesta senda, faz-se imperioso retomar as contribuições de Sousa Santos (2007), quando este cunha o termo “ecologia das aparências” para descrever como as políticas ambientais hegemônicas privilegiam formas visíveis e mensuráveis de intervenção, em detrimento da justiça ambiental substantiva, que exigiria a redistribuição de poder e recursos. A própria governança ambiental global, com seu foco em indicadores, relatórios e certificações, tende a favorecer essa ecologia das aparências, pois transforma a complexidade socioambiental em dados gerenciáveis, esvaziando-a de seu conteúdo político e conflitivo.

O *greenwashing* institucional, portanto, não se resume a uma falha de implementação ou a uma hipocrisia pontual, mas se estabelece como fator estrutural e funcional a um modelo de desenvolvimento que precisa simultaneamente negar a crise ambiental e apresentar-se como seu solucionador. A realização de conferências climáticas em territórios vulneráveis, acompanhada de investimentos em infraestrutura de exceção, consolida uma geopolítica da atenção seletiva, ora veja, em que pese o mundo voltar seus olhos para a Amazônia durante os dias do evento, a visibilidade não se converte em *accountability* duradoura nem em pressão efetiva para a superação das injustiças históricas.

A crítica de Harvey ao espetáculo urbano expande-se, assim, ao espetáculo ambiental global, no qual conferências, acordos e promessas de sustentabilidade produzem uma cortina de fumaça que oculta a continuidade do extrativismo, da financeirização da natureza

e da desigualdade socioespacial. Desvelar o *greenwashing* institucional exige, portanto, um olhar que atravesse os palcos oficiais e escute os silêncios do território, onde a retórica verde, afinal, finca sua bandeira sobre o mesmo solo de sempre, o da exclusão.

4 A REALIDADE AMAZÔNICA

4.1 OS INDICADORES SOCIOAMBIENTAIS E A VULNERABILIDADE DE BELÉM

A realidade amazônica, traduzida pelas estatísticas e pelas condições materiais de vida da população, revela um quadro de precariedade que contrasta com a imagem projetada pela preparação do evento. Dados recentes do SNIS e do IBGE indicam índices alarmantes, que perpassam desde a cobertura de esgotamento sanitário e vão até os elevados índices de domicílios em situação de precariedade. Tais indicadores são determinantes para mensurar o grau de justiça ambiental requerido na alocação de recursos públicos.

No eixo do saneamento básico, o termômetro elementar da dignidade humana e da sustentabilidade urbana, Belém apresenta um cenário de exclusão histórica. Ora segundo o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS, 2023), os indicadores de coleta e tratamento de esgoto na capital paraense permanecem bem abaixo das médias nacionais, com grande parte dos dejetos sendo lançada *in natura* em igarapés e na baía do Guajará, configurando um ciclo perverso de poluição hídrica e contaminação ambiental. Esse déficit sanitário não é um dado abstrato, ele se materializa em surtos recorrentes de doenças de veiculação hídrica, como hepatite A, leptospirose e diarreias, que atingem sobretudo crianças e populações residentes em palafitas e áreas de várzea.

A precariedade habitacional é outro marcador gritante da injustiça socioespacial, dados do IBGE em 2022, evidenciaram que aproximadamente 15% dos domicílios em Belém estão em aglomerados subnormais, muitas delas situadas em áreas sujeitas a

alagamentos e desmoronamentos. Essa ocupação vulnerável não é fruto de escolha, mas de um histórico de exclusão do mercado formal de terra e moradia, somado à implementação limitada de políticas federais de habitação social na região metropolitana.

No âmbito da vulnerabilidade social, os indicadores revelam uma cidade profundamente desigual, com uma taxa de desocupação na Região Metropolitana de Belém por volta de 12% em 2022, acima da média nacional (IBGE, PNAD). Já a proporção de pessoas abaixo da linha da pobreza no estado do Pará alcançava 34,7% no mesmo ano, com, aproximadamente 8% na extrema pobreza. Quando cruzados com recortes raciais, os números se agravam, veja-se, a população preta e parda, que compõe cerca de 77% dos belenenses, concentra os piores índices de renda, escolaridade e acesso a serviços públicos (IBGE, Síntese de Indicadores Sociais, 2022).

Essa realidade socioeconômica desnuda o que Amartya Sen (2010) chamaria de privação de capacidades, a negação das liberdades substantivas que permitem aos indivíduos levarem uma vida digna. Na periferia de Belém, a falta de saneamento, a moradia insegura e a renda insuficiente limitam drasticamente as oportunidades de educação, saúde e participação social, perpetuando ciclos intergeracionais de exclusão.

Diante desse quadro, a preparação para a COP30, coloca em xeque a justiça ambiental, tal como formulada por autores como Robert Bullard (2005), que exige que os investimentos públicos priorizem as populações e territórios mais vulneráveis, corrigindo desigualdades históricas. No entanto, o risco concreto é que os recursos sejam direcionados para a construção de uma “Belém para estrangeiros”, com vias rápidas, centro de convenções modernizado e segurança reforçada, enquanto as periferias continuam à margem do saneamento, da mobilidade digna e da urbanização inclusiva.

4.2 O DÉFICIT SANITÁRIO ENQUANTO VIOLAÇÃO DE DIREITOS E SEU CUSTO SOCIAL

A ausência de investimento estrutural e sustentável em saneamento não representa apenas uma falha de gestão, mas uma violação do direito fundamental à saúde e a um meio ambiente equilibrado, conforme consagrado nos artigos 6º e 225 da Constituição Federal. Suas repercussões são diretas e mensuráveis na saúde pública, ora, com surtos de doenças de veiculação hídrica, como hepatite A, leptospirose, esquistossomose e diarreias agudas, bem como agravos respiratórios decorrentes de habitações insalubres e o agravamento de enfermidades crônicas impõem uma carga dupla, humana e fiscal, ao Sistema Único de Saúde (SUS). Em Belém, onde menos de 20% do esgoto é coletado e tratado, essa realidade é cotidiana, na qual crianças são hospitalizadas por infecções intestinais decorrentes da água contaminada, enquanto idosos desenvolvem pneumopatias crônicas em palafitas úmidas e mal ventiladas.

No entanto, a análise econômica convencional frequentemente ignora essa dimensão, com o cálculo restrito ao custo direto das obras de saneamento, que esconde o verdadeiro peso da inação, o custo de oportunidade social da negligência. Esse custo é composto por múltiplas variáveis, que perpassam por gastos hospitalares e ambulatoriais com o tratamento de doenças evitáveis, por absenteísmo no trabalho e na escola, e os custos ambientais da poluição hídrica, que comprometem a pesca, o lazer e os ecossistemas locais. Um estudo do Instituto Trata Brasil (2023) estimou que, para cada R\$ 1 investido em saneamento básico, a sociedade economiza R\$ 4 em saúde, produtividade e redução de impactos ambientais, de foram que ignorar essa equação significa perpetuar um subinvestimento crônico que, em última instância, onera o Tesouro Público e vulnerabiliza a população.

A estruturação socioeconômica da COP30, apenas reforçou as assimetrias, enquanto recursos expressivos são mobilizados para obras de impacto visual e logístico imediato, o Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB), que prevê a universalização dos serviços até 2033,

permanece subfinanciado, especialmente na região Norte. A escolha política de priorizar a infraestrutura de exibição em detrimento da infraestrutura de vida revela uma hierarquização perversa de direitos: o direito à imagem internacional do Estado sobrepõe-se ao direito à saúde e à dignidade de sua população.

O evento poderia, assim, funcionar como alavanca para um programa de investimento integrado, no qual as obras de mobilidade e infraestrutura turística fossem articuladas com a expansão das redes de água e esgoto, priorizando as áreas de maior vulnerabilidade. Do contrário, a conferência climática global correrá o risco perverso de reforçar o mesmo modelo de desenvolvimento que denuncia: aquele que sacrifica o bem-estar das populações locais no altar de uma modernidade espetacular e efêmera.

Para transcender essa lógica, são necessários instrumentos de avaliação capazes de quantificar os custos socioambientais da inação e os benefícios difusos do investimento estrutural. Ferramentas como as Avaliações Ambientais Estratégicas (AAE), aplicadas de forma transversal aos projetos da COP30, poderiam evidenciar que a universalização do saneamento, por exemplo, não é um gasto, mas um investimento com retorno multiplicador em saúde, produtividade e qualidade ambiental. Ao mesmo tempo, a participação social vinculante e os mecanismos de reparação prévia devem ser institucionalizados, assegurando que as comunidades impactadas tenham poder de veto e de definição sobre as intervenções que moldarão seu território.

Portanto, o verdadeiro desafio não é escolher entre desenvolver ou preservar, mas redefinir o próprio significado do desenvolvimento. O êxito da COP30 não se aferirá pelos holofotes que incidirem sobre Belém, mas pela capacidade de subverter a lógica que a própria história dos megaeventos preconiza. Seu legado será medido não em metros cúbicos de concreto ou em megawatts de energia para os pavilhões, mas na reparação de déficits históricos e na institucionalização de canais efetivos de justiça ambiental. Do contrário, a conferência não passará de um episódio a mais na longa saga do *greenwashing* de

Estado, onde a retórica verde, mais uma vez, servirá de verniz para a perpetuação da injustiça.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cerne deste estudo desvela um paradoxo que transcende a mera hipocrisia política, no qual a Amazônia, elevada a catedral simbólica da crise climática, prepara-se para receber, em Belém, os sumos sacerdotes da governança ambiental global. Enquanto isso, nas fundações dessa mesma catedral, a lama dos igarapés sem esgoto ainda é o piso cotidiano de seus habitantes. A COP30 arrisca-se a ser, portanto, não um concílio de transformação, mas um sacro espetáculo onde o ecossistema mais complexo do planeta é reduzido a cenário, e seus povos, a figurantes silenciosos na narrativa alheia.

O discurso sustentável, tal qual analisado, não é inocente, mas é a nova língua franca do império, que, ao buscar salvar a natureza *em abstracto*, frequentemente sacrifica os direitos fundamentais, bem como o ambiente que, em tese, deveria salvar. O *greenwashing* de Estado, mais que uma tática, é uma epistemologia do encobrimento, de forma que opera convertendo florestas em créditos, injustiças em indicadores e históricos de expropriação em “oportunidades de bioeconomia”. A escolha da sede não é um acidente geopolítico, mas a consumação de um colonialismo que aprendeu a falar verde e que, na linguagem dos relatórios de impacto, dita a sentença de continuidade para o extrativismo.

Os “fantasmas” dos megaeventos passados, assombram os projetos para Belém. Eles são a prova material de uma fórmula perversa, a de que o capital só se ergue em estados de exceção. A COP30, com sua lógica de excepcionalidade orçamentária e urbanística, repete a coreografia do capitalismo de desastre, ao passo que se declara uma emergência para justificar o desvio de recursos das emergências reais, eternamente adiadas. Enquanto isso, o custo da negligência é pago em vidas truncadas por doenças evitáveis, em crianças que aprendem a ler

entre esgotos a céu aberto, em um futuro que vai sendo desflorestado muito antes da última árvore cair.

O desafio que se impõe, portanto, não é de ajuste técnico, mas de inversão civilizatória. O cerne do questionamento não é se a COP30 ou as demais reuniões internacionais em prol do ambiente serão “sustentáveis”, mas se serão justas e capazes de ouvir, para além dos discursos oficiais, o rugido abafado da terra devastada e o silêncio ensurdecido dos povos marginalizados e transformar a visibilidade internacional em *accountability* local.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. A ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.

BECKER, Bertha K. **Amazônia: geopolítica na virada do III milênio**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.

BOFF, Leonardo. **Ecologia: grito da Terra, grito dos pobres**. 10. ed. São Paulo: Editora Vozes, 2024.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989.

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

BULLARD, Robert D. **Enfrentando o racismo ambiental no século XXI**. In: ACSELRAD, Henri; HERCULANO, Selene; PÁDUA, José Augusto (Orgs.). Justiça ambiental e cidadania. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2005. p. 41-68.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: A New Framework for Analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

ESPN BRASIL. **Estádio mais caro da Copa do Brasil é o que menos recebeu jogos desde 2014**. [S. l.], 25 ago. 2022. Disponível em: <https://www.espn.com.br/futebol/artigo/_/id/13768860/estadio-mais-carop-copa-brasil-menos-recebeu-jogos-desde-2014>. Acesso em: 28 nov. 2025.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território, população: curso dado no Collège de France** (1977-1978). Tradução de Eduardo Brandão. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution**. London: Verso, 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2022: Aglomerados Subnormais – Belém**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Tabela 202. Disponível em: < <https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/22002-ibge-adota-favelas-e-comunidades-urbanas-em-substituicao-a-denominacao-aglomerados-subnormais.html#:~:text=IBGE%20adota%20%E2%80%9CFavelas%20e%20Comunidades,%E2%80%9D%20%7C%20Educa%20%7C%20Jovens%20%2D%20IBGE>> Acesso em: 30 nov. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) – 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Tabela 4098. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html#:~:text=PNAD%20Cont%C3%ADnua:%20taxa%20de%20desocupa%C3%A7%C3%A3o,menor%20da%20s%C3%A9rie%20hist%C3%B3rica.>> Acesso em: 30 nov. 2025.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Síntese de Indicadores Sociais (SIS) 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Tabelas 1.1 e 4.1. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/media/com_media/ibge/arquivos/9846733035d778cea2d34f21060b71fe.pdf> Acesso em: 30 nov. 2025.

INSTITUTO TRATA BRASIL. **Benefícios Econômicos e Sociais da Expansão do Saneamento no Brasil**. São Paulo: ITB, 2023. Disponível em: <<https://www.tratabrasil.org.br/>>. Acesso em: 29 nov. 2025.

KLEIN, Naomi. **Doutrina do Choque: a ascensão do capitalismo de desastre**. São Paulo: Editora Schwarcz, 2015.

KLEIN, Naomi. **This Changes Everything: Capitalism vs. the Climate**. New York: Simon & Schuster, 2014.

LEFF, Enrique. **Racionalidad Ambiental: La Reproducción de la Vida y la Sustentabilidad**. México: Siglo XXI Editores, 2004.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB)**. Brasília: MDR, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/saneamento/plansab>>. Acesso em: 29 nov. 2025.

O GLOBO. **Arena da Amazônia, palco de Flú x Vasco, acumula prejuízo com público escasso**. Rio de Janeiro, 7 set. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/esportes/arena-da-amazonia-palco-de-flu-vasco-acumula-prejuizo-com-publico-escasso-19106016>>. Acesso em: 28 out. 2024.

PENSSAN – REDE BRASILEIRA DE PESQUISA EM SOBERANIA E SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil**. São Paulo: PENSSAN, 2023.

SACHS, Ignacy. **Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A Crítica da Razão Indolente: Contra o Desperdício da Experiência**. São Paulo: Cortez, 2009.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia de saberes. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, n. 78, p. 3-46, 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SHAFIK, Minouche. **O que nos deve: um novo contrato social para o século XXI**. Tradução de Pedro Maia Soares. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2021.

SHIVA, Vandana. **Biopiracy: The Plunder of Nature and Knowledge**. Boston: South End Press, 1997.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO – SNIS. **Diagnóstico Temático Serviços de Água e Esgoto 2023**. Brasília: Ministério das Cidades, 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/cidades/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/saneamento/snis/produtos-do-snis/diagnosticos-snis>>. Acesso em: 01 dez. 2025.

SVAMPA, Maristella. **Consenso de los Commodities y Megaproyectos: Extracción, Territorio y Resistencias**. Buenos Aires: CLACSO, 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Relatório de Auditoria: Gastos da Copa do Mundo 2014**. Brasília: TCU, 2015. Acórdão nº 1.578/2015 – Plenário. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2024.

WOOD, Ellen Meiksins. **O império do capital**. Tradução de Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo, 2003.

ZHOURI, Andréa. O que querem os ruralistas? A ofensiva do agronegócio e as lutas territoriais na Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, v. 23, p. 1-20, 2020.