# Nathalie Kuczura Nedel
# Candisse Schirmer

## Temas Emergentes e Relevantes
## de Direito Constitucional


Ariane Langner Antoniolli
Bruna Hundertmarch
Bruno Alex Londero
Candisse Schirmer
Cibeli Zuliani
Clarice Maria de Moura Assmann
Fabrício da Silva Aquino
Flávia Michelon Cocco
Francielle Benini Agne Tybusch
Gabriela Kuczura Matosas
Janaína Soares Schorr
Jordana Gonçalves Martins
Jorge Renato dos Reis
Laura Melo Cabral
Nathalie Kuczura Nedel
Vanessa Trindade Leal
Victoria Schmitt da Silva



Multifoco


VOL. X

# TEMAS EMERGENTES E RELEVANTES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

VOLUME X

ORGANIZADORAS
**NATHALIE KUCZURA NEDEL E CANDISSE SCHIRMER**

# TEMAS EMERGENTES E RELEVANTES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

VOLUME X

Multifoco

**GRUPO MULTIFOCO**
Rio de Janeiro, 2026

**Copyright © 2026 Nathalie Kuczura Nedel e Candisse Schirmer (organizadoras)**

DIREÇÃO EDITORIAL Grupo Multifoco
EDIÇÃO Fernando Carvalho
REVISÃO Candisse Schirmer
PROJETO GRÁFICO E CAPA Caroline Sillva
IMPRESSÃO Gráfica Multifoco

DIREITOS RESERVADOS A

**GRUPO MULTIFOCO**
Av. Mem de Sá, 126 - Centro
20230-152 / Rio de Janeiro, RJ
Tel.: (21) 2222-3034
contato@editoramultifoco.com.br
www.editoramultifoco.com.br

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS.
Nenhuma parte deste livro pode ser utilizada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização por escrito dos editores e autores.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

T278 Temas emergentes e relevantes do Direito Constitucional : volume X / Organização de Nathalie Kuczura Nedel e Candisse Schirmer. – Rio de Janeiro : Multifoco, 2026.
223 p. ; 21 cm. (Temas emergentes, v. 10)

Inclui bibliografia
ISBN: 978-65-5611-470-5

1. Direito Constitucional I. Nedel, Nathalie Kuczura (org.). II. Schirmer, Candisse (org.). III. Título

CDD 342
25-0147 CDU: 342

Fernanda Silvino de Melo Silva – CRB-7 RJ-007230/O

# SUMÁRIO

CONSELHO EDITORIAL ..... 7

LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO DIREITO DE PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA DA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL.....13
*Victoria Schmitt da Silva e Flávia Michelon Cocco*

A FUNÇÃO SOCIAL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NA SEGURANÇA JURÍDICA DO DIREITO À PROPRIEDADE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA.....35
*Jordana Gonçalves Martins e Janaína Soares Schorr*

DIREITO DOS DESASTRES E A OMISSÃO MUNICIPAL NA GESTÃO DE RESÍDUOS: IMPACTOS DAS INUNDAÇÕES DE 2024 EM PORTO ALEGRE.....59
*Fabrício da Silva Aquino, Laura Melo Cabral e Francielle Benini Agne Tybusch*

A PROTEÇÃO DA DIVERSIDADE CULTURAL DOS INDÍGENAS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO .....85
*Ariane Langner Antoniolli e Cibeli Zuliani*

O ABANDONO DIGITAL E A RESPONSABILIDADE PARENTAL PELA PRÁTICA DO "CYBERBULLYNG": UMA ANÁLISE DO TRATAMENTO DISPENSADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....119
*Bruna Hundertmarch*

NOVOS ARRANJOS DO CONTROLE EXTERNO PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE.....145
*Bruno Alex Londero e Vanessa Trindade Leal*

O DEVER CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIEDADE NA RELAÇÃO MÉDICO-PACIENTE: ENTRE A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A PROMOÇÃO DA FELICIDADE .....179
*Clarice Maria de Moura Assmann e Jorge Renato dos Reis*

O TRIPÉ ENSINO-PESQUISA-EXTENSÃO: COMO A OBRIGATORIEDADE DE CARGA HORÁRIA EXTENSIONISTA NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO PODE CONTRIBUIR PARA A FORMAÇÃO DO "NOVO" JURISTA? .....201
*Candisse Schirmer, Gabriela Kuczura Matosas e Nathalie Kuczura Nedel*

# CONSELHO EDITORIAL


**ANAYS MARTINS FINGER**

Advogada. Assessora de Governo Municipal na Procuradoria-Geral do Município de Santa Maria. Doutoranda e Mestre com louvor em Direitos Emergentes na Sociedade Global pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Especialista em Direito Público pela Escola Superior da Magistratura Federal (ESMAFE-RS). Membro do Grupo de Estudos em Democracia e Constituição (GPDECON). E-mail: anaysfinger21@gmail.com.

**ISABEL CHRISTINE SILVA DE GREGORI**

Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC (2007). Mestre em Integração Latino-Americana pela Universidade Federal de Santa Maria - UFSM (2000) e Graduada em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (1985). Professora Titular no Departamento de Direito da Universidade Federal de Santa

Maria (UFSM) em regime de dedicação exclusiva e no Programa de Pós-graduação em Direito da UFSM (Mestrado e Doutorado). Líder do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na Contemporaneidade( GPPIC), registrado no Diretório de Grupos do CNPq e certificado pela UFSM.Atua nas seguintes áreas de pesquisa:, propriedade industrial, sistema de patentes, acesso à saúde e sustentabilidade.ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3251-946X

**JULIANA MACHADO FRAGA**

Doutora em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul com bolsa PROSUC/CAPES e Doutoramento Sanduíche (bolsa concedida pelo edital PDSE - Edital n 41/2018 da Capes - Seleção 2019) na Universidade do Minho (Braga- Portugal). Mestra em Direito com área de concentração em direitos sociais e políticas públicas pela Universidade de Santa Cruz do Sul e em Direitos Humanos pela Universidade do Minho. Pós-graduada em direito e processo do trabalho e direito previdenciário. Graduada em direito e integrante do grupo de pesquisa "Comunitarismo e Políticas públicas" coordenado pelo professor Pós- doutor João Pedro Schmidt. E-mail: advfraga.juliana@gmail.com

**LEONARDO LIMA VELHO**

Advogado. Bolsista CAPES. Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Mestre em Direito pela UFSM. Graduado em Direito pela Faculdade de

Direito de Santa Maria (FADISMA). Pesquisador do Grupo de Pesquisa Phronesis - Jurisdição e Humanidades. E-mail: limavelho.lv@gmail.com

**LUANA PORTO**

Pós-doutora em Letras (UFRGS), professora e Diretora Pedagógica de Concursos do Ceisc, docente titular do Programa de mestrado e Doutorado em Educação da URI. Autora e organizadora de livros. E-mail: luanatporto@gmail.com

**MARYANA ZUBIAURRE CORRÊA**

Professora do curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Graduada em Direito pela FADISMA. Tecnóloga em Gestão de Compliance e Políticas Corporativas e em Segurança Pública Municipal pela FADISMA. E-mail: zubiaurremaryana@gmail.com

**NATHÁLIA FACCO ROCHA**

Coordenadora e Professorado Curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria - FADISMA. Professora de legislação de cursos preparatórios para concursos públicos. Parecerista e revisora de periódicos. Doutoranda, com bolsa CAPES, em Direitos Emergentes na Sociedade Global pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de

Santa Maria (PPGD/UFSM). Mestra em Direitos Emergentes na Sociedade Global pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (PPGD/UFSM). Pós Graduada em Direito do Trabalho, Processo do Trabalho e Direito Previdenciário. Bacharel em Direito. É membro do Grupo de Pesquisa em Propriedade Intelectual na contemporaneidade (GPPIC), coordenado pela Profª. Drª. Isabel C. S. De Gregori, vinculado ao Curso e Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: nathaliafacco@hotmail.com

**NINA TRÍCIA DISCONZI RODRIGUES**

É professora adjunta no Departamento de Direito na Universidade Federal de Santa Maria e no Programa de Pós-Graduação em Direito da UFSM (Mestrado/Doutorado), lecionando a disciplina Direito Constitucional dos Animais: problemas e perspectivas. Doutora em Direito do Estado, pela Universidade de São Paulo - USP. É mestra em Direito, pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC. Graduada em Letras, pela UFN e em Direito, pela UFSM. Tem experiência na área de Direito Constitucional e Ciência Política, atuando principalmente nos seguintes temas: federalismo, direitos emergentes, democracia na Sociedade em Rede e Direito Animal. Coordenadora do Grupo de Pesquisa, cadastrado no CNPQ, Grupo de Pesquisa em Direito dos Animais, denominado GPDA, da Universidade Federal de Santa Maria. Coordenadora do Grupo de pesquisa, cadastrado no CNPQ, denominado GPdecon, Grupo de Pesquisa em Direito e Constituição. Atua na linha do Pesquisa 1, do PPGD /UFSM: Direitos da

Sociobiodiversidade. Palestrante e articulista na área de Direito Constitucional, Democracia e Direito dos Animais. Integrante da Asociación Latino Americana de Derecho Animal (ALDA). Presidenta do Instituto Abolicionista Animal.(IAA)
E-mail: nina.rodrigues@ufsm.br

# LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO DIREITO DE PROPRIEDADE: UMA ANÁLISE NECESSÁRIA DA EVOLUÇÃO CONSTITUCIONAL DO DIREITO DE PROPRIEDADE NO BRASIL

VICTORIA SCHMITT DA SILVA [1]
FLÁVIA MICHELON COCCO[2]

## INTRODUÇÃO

O direito à propriedade é amplamente reconhecido como um dos direitos fundamentais mais importantes dentro de uma sociedade, estando intimamente relacionado ao conceito de liberdade individual e ao desenvolvimento humano. Nas Constituições brasileiras, historicamente, o direito à propriedade tem sido tratado não apenas como uma prerrogativa individual, mas também de acordo com a sua função social, ou seja, com a responsabilidade de servir ao interesse coletivo. No Direito Civil, ele é considerado um direito real e confere ao titular o poder pleno sobre o bem, com a capacidade de usá-lo, gozá-lo, dispor e, se necessário, reavê-lo.

O presente artigo busca investigar as principais limitações constitucionais ao direito de propriedade no ordena-

1. Graduanda do 9º semestre do curso de Direito da Faculdade de Direito de Santa Maria - FADISMA. E-mail: victoriaecarol@gmail.com
2. Advogada OAB/RS. Professora Universitária. Coordenadora Institucional de Pesquisa e Extensão. Graduada e Mestre pela Universidade Federal de Santa Maria/ UFSM. E-mail: flaviamcocco@gmail.com

mento jurídico brasileiro, com ênfase nas transformações promovidas pelas Constituições brasileiras, culminando na concepção contemporânea da função social da propriedade. Como problema de pesquisa, busca investigar quais as possíveis limitações constitucionais ao direito de propriedade e como o Estado pode interferir na propriedade individual e privada, visando o interesse amplo da coletividade.

A metodologia utilizada para o desenvolvimento deste artigo é o método de abordagem dedutivo, permitindo uma análise do direito à propriedade a partir de um entendimento geral e das suas características como direito fundamental, até as limitações constitucionais impostas. Emprega-se o método de procedimento histórico, que visa compreender como o conceito de propriedade e sua função social evoluíram, refletindo os valores e as necessidades da sociedade brasileira em diferentes momentos históricos. O método de procedimento comparativo, igualmente, é manejado para apresentar, numa perspectiva comparada, como as mudanças constitucionais impactaram no direito de propriedade. Essa abordagem metodológica se propõe a proporcionar uma compreensão mais aprofundada sobre o direito à propriedade, sua evolução normativa e as possíveis restrições, que buscam harmonizar o direito individual com o interesse público. A técnica de pesquisa empregada é a documentação indireta, por meio de pesquisa bibliográfica em fontes secundárias como livros e artigos científicos e documental, analisando fontes primárias como a legislação.

O conteúdo está organizado em duas seções, sendo que a primeira trata da evolução histórica do direito de propriedade nas Constituições Federais Brasileiras e a segunda aborda as limitações constitucionais ao exercício do direito de propriedade.

## 1. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO DIREITO FUNDAMENTAL À PROPRIEDADE

Levando em conta as Constituições Brasileiras, sob uma perspectiva histórica, tem-se que o tratamento dado ao direito de propriedade sofreu alterações, o que é natural na medida em que a vida em sociedade vai se modificando. O direito de propriedade, historicamente, foi marcado pelo caráter absoluto que possibilitava ao seu proprietário a utilização como melhor lhe aprouvesse. Qualquer intervenção na propriedade privada só se daria mediante indenização. Hoje, devido à necessidade de que toda propriedade cumpra sua função social, esse direito não pode ser exercido de forma irrestrita.

Ainda na era monárquica, época em que foi outorgada a primeira Constituição Federal do Brasil, àquela época chamada de "A Constituição Política do Império do Brasil", já discorria sobre o Direito de Propriedade, visto que sofreu influência considerável da Constituição Liberal Americana de 1787 e da Constituição Francesa de 1789. Desse modo, Figueiredo (2006) explica que "A Constituição do Império garantiu a propriedade de modo absoluto e aos moldes das Constituições Francesas e Portuguesas".

A Constituição Brasileira de 1824, no artigo 179, inciso XXII[3], disciplinava o direito de propriedade de forma absoluta, em "toda a sua plenitude" conforme expressão do texto da norma constitucional . A propriedade era exercida irrestriti-

3. Art. 179. A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brazileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte.

XXII. E'garantido o Direito de Propriedade em toda a sua plenitude. Se o bem publico legalmente verificado exigir o uso, e emprego da Propriedade do Cidadão, será elle préviamente indemnisado do valor della. A Lei marcará os casos, em que terá logar esta unica excepção, e dará as regras para se determinar a indemnisação.

vamente pela forma como quisesse o seu proprietário. Caso houvesse a ingerência do Estado na propriedade, caberia indenização ao particular.

Dessa forma, durante a primeira Constituição, o Direito de Propriedade é tido como um direito absoluto, permanecendo sob o interesse único e individual do proprietário do imóvel. Denota-se portanto, que ao proprietário, era assegurada a utilização integral e sem limites da propriedade, havendo uma única exceção: a utilização do seu bem pelo Estado, mediante lei específica, que disciplinasse a indenização a ele devida. Esse conceito de propriedade plena ficou conhecido como "absolutização" do Direito de Propriedade, e se tornou um pressuposto do sistema político, econômico e social-liberal (Lima; Primo).

A segunda Constituição Brasileira já apresentava sinais de que o Direito de Propriedade já não seria um direito absoluto, como determinava a Constituição de 1824. Aquela Constituição passou a conceber a propriedade como um direito fundamental e inviolável, mas já com um olhar para o interesse coletivo, incluindo a possibilidade de expropriação por interesse público e o estabelecimento de **impostos sobre a propriedade**[4]. A partir desse momento, observa-se a alteração do direito de propriedade, saindo de um direito absoluto, criando uma possibilidade para a intervenção do Estado na propriedade.

Diferentemente das duas Constituições anteriores, a

4. Art.72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

§ 17. O direito de propriedade mantem-se em toda a sua plenitude, salvo a desapropriação por necessidade, ou utilidade pública, mediante indemnização prévia.

Constituição de 1934[5], influenciada pela Constituição de Weimar de 1919, foi a primeira Constituição Brasileira a atrelar o direito de propriedade aos interesses sociais. Introduzindo a ideia da função social da propriedade pela primeira vez. Claramente, houve uma expansão das possibilidades da intervenção pública na propriedade, mas sempre mediante indenização.

Em 1937, sobreveio uma nova Constituição, amplamente aclamada como "Constituição Polaca", uma vez que seu texto constitucional teve grande influência da Carta Magna Polonesa de 1935, com relevantes inspirações fascistas. Instaurada durante o período do Estado Novo e conhecida por seu caráter autoritário, estabeleceu uma centralização do poder no Executivo e a limitação de várias liberdades civis e políticas.[6] O art. 122 tratou sobre o direito de propriedade, representando um retrocesso em relação ao texto constitucional anterior[7].

A Constituição Federal de 1946, apesar de manter a inviolabilidade do direito de propriedade no artigo 141[8], resgatou

5. Art. 113. A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no paiz a inviolabilidade dos direitos concernentes á liberdade, á subsistencia, á segurança individual e á propriedade, nos termos seguintes:

17) É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou collectivo, na fórma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade publica far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indemnização. Em caso de perigo imminente, como guerra ou commoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem publico o exija, resalvado o direito a indemnização ulterior.

6. Disponível em: https://www.todamateria.com.br/constituicao-de-1937/

7. Art 122 - A Constituição assegura aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

14) o direito de propriedade, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia. O seu conteúdo e os seus limites serão os definidos nas leis que lhe regularem o exercício.

8. Art 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

a concepção de propriedade alcançada pela Constituição de 1934 no artigo 147, dispondo que: "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos" (Brasil, 1946). Vislumbra-se, portanto, a breve citação do interesse social, que volta a ocupar espaço nos textos constitucionais a partir da Constituição de 1946.

Com a Constituição Federal de 1967 surge pela primeira vez no texto constitucional o emprego do termo "função social" que integra os princípios da ordem econômica, no artigo 157: "Art 157 - A ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos seguintes princípios: [...] III - função social da propriedade; [...]" (Brasil, 1967)

A Constituição Cidadã foi promulgada em 1988 e serve como parâmetro de validade para todas as demais normas, situando-se no topo do ordenamento jurídico brasileiro. Na Constituição Federal de 1988, a função social da propriedade, além de integrar os princípios da ordem econômica (artigo 170, inciso III[9]), também integra os direitos e deveres individuais e coletivos do artigo 5º, em seus incisos XXII, que garante o direito de propriedade e XXIII, o qual dispõe que a propriedade atenderá a sua função social, sendo cláusulas pétreas.

---

§ 16. É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interêsse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro, com a exceção prevista no § 1º do art. 147. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

9. 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:

[...] III - função social da propriedade;

Dessa forma, a Constituição Federal trata a propriedade com um viés de direito fundamental e outro como elemento da ordem econômica. Ou seja, ao mesmo tempo que o texto constitucional a considera uma instituição de Direito Privado, procura reduzir a extensão desse direito sujeitando seu exercício a um fim social.

> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:
>
> [...]
>
> XXII - é garantido o direito de propriedade;
>
> XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; (Brasil, 1988)

Assim, a garantia dos direitos fundamentais não significa uma confirmação declaratória de um 'direito natural', mas o reconhecimento constitutivo de um direito reiterado de um complexo dado do agir humano (Derani, 1999). Ainda para Derani (1999):

> Os Direitos Fundamentais são desdobramentos dos conceitos jurídicos de dignidade, liberdade e igualdade. Acrescente-se a estes conceitos, os conceitos de objetivos estatais e de estrutura vinculados à democracia, ao Estado de Direito e ao Estado Social e obtém-se, então,

> um sistema conceitual, que abriga a fórmula principal da racionalidade do direito moderno.

A função social da propriedade é imprescindível para que se tenha um mínimo de condições para a convivência social. A Constituição Federal, no art. 5º, XXII, garante o direito de propriedade, mas requer, como aludido, que ele seja exercido atendendo a sua função social. (Diniz, 2013 p. 127).

A expressão função social da propriedade deve ser vinculada a objetivos de justiça social, ou seja, o uso da propriedade deve estar comprometido com um projeto de sociedade mais igualitária ou menos desiquilibrada, na qual o acesso e o uso da propriedade sejam orientados no sentido de proporcionar novas oportunidades aos cidadãos, independentemente da utilização produtiva que porventura já esteja tendo (Gama, 2008 p.52).

A Constituição de 1988 dispôs ainda as condições para o cumprimento da função social da propriedade urbana e rural, respectivamente nos artigos 182 e 186.

Para Cavedon (2003, p. 65), com a Constituição Federal de 1988, houve uma mudança de paradigmas no que se refere à propriedade:

> Considerando-se que a sociedade e as relações humanas a ela inerentes estão em constante dinamismo e evolução, os dispositivos legais que as regem necessitam ser renovados para que sejam coerentes com as aspirações sociais, e para que sejam aptos a dirimir os novos conflitos.
>
> Assim, a propriedade passa por uma releitura, adquirindo uma função social a fim de contemplar os interesses

> coletivos e garantir a promoção do bem comum. Esta função social determina que o proprietário, além de um poder sobre a propriedade, tem um dever correspondente para com toda a sociedade de usar esta propriedade de forma a lhe dar a melhor destinação sob o ponto de vista dos interesses sociais.

Denota-se portanto, que a Constituição de 1988, busca equilibrar os interesses individuais e coletivos, estabelecendo que a propriedade não pode ser usada de maneira prejudicial ao desenvolvimento coletivo e ao bem-estar social.

O Código Civil de 2002 trata do Direito de Propriedade como um direito real (art. 1.225, I), disciplinando os poderes inerentes ao exercício da propriedade no art. 1.228:"Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha." (Brasil, 2002)

Para Carlos Roberto Gonçalves (2001, p. 82):

> O primeiro elemento constitutivo da propriedade é o direito de usar (jus utendi), que consiste na faculdade de o dono servir-se da coisa e utilizá-la da maneira que entender mais conveniente, podendo excluir terceiros de igual uso. O segundo é o direito de gozar ou usufruir (jus fruendi), que compreende o poder de perceber os frutos naturais e civis da coisa e aproveitar economicamente seus produtos. O terceiro é o direito de dispor da coisa (jus abutendi), de transferi-la ou aliená-la a outrem a qualquer título. Envolve o poder de consumir o bem, de dividi-lo ou gravá-lo. Não significa, porém, prerrogativa de abusar da coisa, destruindo-a gratuitamente, pois

> a própria Constituição Federal prescreve que o uso da propriedade deve ser condicionado ao bemestar social. O último (quarto) elemento é o direito de reaver a coisa (rei vindicatio), de reinvindicá-la das mãos de quem injustamente a detenha.

Ainda, segundo Arnoldo Wald (1995, p. 98), o conceito de propriedade:

> [...] o mais amplo dos direitos reais, abrangendo a coisa em todos os seus aspectos. É o direito perpétuo de usar, gozar e dispor de determinado bem, excluindo todos os terceiros de qualquer ingerência no mesmo. Esta plenitude do direito de propriedade distingue-o dos outros direitos reais denominados direitos reais limitados.

Francisco José Cahali (2016) aduz que a função social da propriedade representa um limite ao poder absoluto do proprietário, uma vez que seu direito deve ser exercido em consonância com o bem-estar coletivo, defendendo, assim, que a função social da propriedade é uma forma de reequilibrar as relações de posse e uso, garantindo que a sociedade, como um todo, se beneficie dos bens privados.

Nesse sentido, o Código Civil elucida que o direito de propriedade deve ser exercido de acordo com as suas finalidades econômicas e sociais:

> Art. 1.228 [...]
>
> § 1º: O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e

> de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.
>
> § 2º: São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem. (Brasil, 2002)

Dessa forma, a propriedade não é apenas um direito individual do proprietário, mas também deve ser utilizada de maneira que beneficie a coletividade. Assim, o seu uso e destinação devem ser direcionados de forma a não prejudicar os direitos de outros cidadãos e a garantir o desenvolvimento sustentável da sociedade, promovendo, por fim, o bem-estar social e contribuindo para a justiça social.

## 2 AS LIMITAÇÕES CONSTITUCIONAIS AO EXERCÍCIO DO DIREITO DE PROPRIEDADE

Para Maria Helena Diniz (2022), a propriedade foi concebida ao ser humano pela própria natureza para que possa atender às suas necessidades e às de sua família. Por todas essas razões, pelo serviço que presta às sociedades civilizadas e pela sua função social, justifica-se, plenamente, a existência jurídica da propriedade.

No entanto, para que a propriedade não seja egoisticamente usada para atender somente as necessidades particulares, é necessário que existam limitações ao seu direito através da função social. Assim "torna-se uma propriedade

moralizada e humanizada que não mais corre o risco de degenerar num poder opressivo" (Burdeau, 1966). Ou seja, as restrições à propriedade visam garantir que ela não seja utilizada de forma prejudicial ao interesse coletivo, buscando o desenvolvimento sustentável, a justiça social e a proteção ambiental.

Uma das limitações ao exercício do direito de propriedade é a requisição administrativa, prevista no art. 5º, XXV da Constituição Federal de 1988.[10] Consiste na "utilização coativa de bens ou serviços particulares pelo Poder Público por ato de execução imediata e direta da autoridade requisitante e indenização ulterior, para atendimento de necessidades coletivas urgentes e transitórias" (Meirelles, 2016, p. 759), isso é, a faculdade do Poder Público de utilizar-se do bem particular de alguém em casos de urgência ou iminente perigo público, temporariamente.

O tombamento é outra forma de limitação imposta pelo Estado ao direito de propriedade e encontra respaldo no artigo 216, §1º, da Constituição Federal de 1988[11] e no artigo 9° do Decreto-Lei n° 25/1937, sendo utilizado para a preservação do patrimônio cultural. Importante destacar que, na Constituição Federal de 1988, o patrimônio cultural assumiu o *status* de direito fundamental social, de fruição pela coletividade, e o Estado possui o dever de proteger e promover os bens culturais, através de políticas públicas especializadas.

---

10. "Art. 5º [...] XXV - no caso de iminente perigo público, a autoridade competente poderá usar de propriedade particular, assegurada ao proprietário indenização ulterior, se houver dano; [...]"

11. "Art. 216 [...] §1º O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação."

O tombamento é conceituado pela doutrina como o instituto jurídico que "implica limitação perpétua ao direito de propriedade em benefício do interesse coletivo; afeta o caráter absoluto do direito de propriedade; acarreta ônus maior do que as limitações administrativas, porque incide sobre imóvel determinado" (Di Pietro, 2018, p. 1.180). Para Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo (2017, p. 1.130) "é a modalidade de intervenção na propriedade por meio da qual o Poder Público procura proteger o patrimônio cultural brasileiro".

Ainda, como limitação ao direito de propriedade, tem-se a usucapião constitucional, também conhecida como usucapião especial urbana, elencada no artigo 183 da Constituição Federal.[12] O imóvel que será objeto de aquisição deverá ter no máximo duzentos e cinquenta metros quadrados, sendo possuído por cinco anos ininterruptamente e sem oposição, usufruído para moradia, não podendo o possuidor ter outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 1988).

Aqui, a limitação não é imposta pelo Estado, mas entre particulares, uma vez que será declarada a aquisição do direito de propriedade, mediante o cumprimento dos requisitos. O instituto está intimamente ligado ao cumprimento da função social da propriedade.

Na mesma senda, o art. 191 da Constituição Federal de 1988 previu a usucapião especial rural, àquele que "não sendo proprietário de imóvel rural ou urbano, possua como seu, por cinco anos ininterruptos, sem oposição, área de terra, em

12. "Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião."

zona rural, não superior a cinqüenta hectares, tornando-a produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia" (Brasil, 1988).

Ainda, a análise do direito de propriedade não pode se distanciar da necessidade de realização da cidadania e da justiça socioambiental (Barroso, 2006, p. 116). Dessa forma, é imprescindível citar as limitações ambientais existentes no ordenamento jurídico brasileiro e presentes, principalmente, no artigo 225 da Constituição Federal de 1988. Segundo o *caput* do referido artigo, o exercício da propriedade deve respeitar o meio ambiente ecologicamente equilibrado (Brasil, 1988). O descumprimento pode levar à imposição de sanções administrativas, civis e penais, inclusive à perda do imóvel em casos de degradação grave.

Os arts. 182 e 183 da Constituição também trazem restrições urbanísticas ao direito de propriedade. Nas cidades, o uso da propriedade urbana deve respeitar o plano diretor municipal. O imóvel urbano que não cumpre a função social pode ser submetido ao parcelamento, edificação compulsória; imposto predial territorial urbano (IPTU) progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento em títulos (Brasil, 1988).

Há previsão constitucional também para o confisco de bens, conforme art. 243 da Constituição Federal[13], nos casos de cultivo ilegal de plantas psicotrópicas e exploração de trabalho escravo. Nesses casos, haverá expropriação e serão destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário (Brasil, 1988).

---

13. "Art. 243. As propriedades rurais e urbanas de qualquer região do País onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo na forma da lei serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei, observado, no que couber, o disposto no art. 5º. "

O texto constitucional em seus artigos 5º, XXIV[14]; 182, §4°, inciso III[15] e 184[16], dispõem também da possibilidade do Estado intervir na propriedade por meio da desapropriação do imóvel. Tem-se a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social (art. 5º, XXIV); em razão do não cumprimento da função social da propriedade urbana (art. 182, §4º); para fins de reforma agrária, quando a terra não cumpre função social (art. 184).

Dessa forma, a desapropriação, como uma das formas de limitação ao direito de propriedade,

> desenvolve-se por procedimento administrativo, preparatório do judicial, por meio do qual o Poder Público, compulsoriamente, pretende despojar alguém de seu direito de propriedade a fim de adquirir, mediante indenização, prévia, justa, em geral, em dinheiro ou, excepcionalmente, em títulos da dívida pública, resgatáveis ao longo do tempo, fundada em interesse público,

14. "Art. 5º [...] XXIV - a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição [...]"

15. "Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem- estar de seus habitantes [...] § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: [...] III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais."

16. "Art. 184. Compete à União desapropriar por interesse social, para fins de reforma agrária, o imóvel rural que não esteja cumprindo sua função social, mediante prévia e justa indenização em títulos da dívida agrária, com cláusula de preservação do valor real, resgatáveis no prazo de até vinte anos, a partir do segundo ano de sua emissão, e cuja utilização será definida em lei."

> necessidade pública, interesse social, bem como pena pela não utilização do bem nos termos de sua função social, ou, ainda, em decorrência de ilícito criminal. (Figueiredo, 2006, p. 325).

Os casos de desapropriação por interesse social estão previstos na Lei 4.132/1962. Quanto aos bens desapropriados por utilidade pública, cabe mencionar o Decreto-Lei 3.365/41, o qual declara, em seu parágrafo 2º, que todos os bens poderão sofrer desapropriação, exceto aqueles elencados no parágrafo 3º do mesmo diploma legal (Brasil, 1941). Isso pois, conforme elucida o autor Celso Antonio Bandeira de Mello (2007, p. 851), não são desapropriáveis pessoas, mas apenas os bens ou direitos acionários relativos a elas, porque desapropriar significa tirar a propriedade, ou seja, despojar de um objeto jurídico, e, em Direito, as pessoas são sujeitos e não objetos.

Figueiredo (2006) também aduz que "na desapropriação revela-se o poder extroverso do Estado, o poder de compelir alguém unilateralmente", isso é, compelir a obter o bem particular, com ou sem a anuência do até então, atual proprietário.

Por fim, importante explanar o conceito da expressão "prévia e justa indenização em dinheiro", uma vez que "é a exigência que se impõe como forma de buscar o equilíbrio entre o interesse público e o privado; o particular perde a propriedade e, como compensação, recebe o valor correspondente ao dinheiro [...]" (Di Pietro, 2007).

A indenização *in pecunia,* de forma justa, é conceituada também por Hely L. Meirelles (2014), como:

> A *indenização justa* é a que cobre não só o valor real e atual dos bens expropriados, à data do pagamento, como

> também, os danos emergentes e os lucros cessantes do proprietário, decorrentes do despojamento do seu patrimônio. Se o bem produzia renda, essa renda há de ser computada no preço, porque não será *justa* a indenização que deixe qualquer desfalque na economia do expropriado. Tudo que compunha seu patrimônio e integrava sua receita há de ser resposto em pecúnia no momento da indenização.

Para que haja, portanto, a justa indenização, deve-se observar os aspectos do valor real de mercado e os lucros cessantes e emergentes do imóvel, com o intuito de "apurar o valor considerado necessário para recompor integralmente o patrimônio do expropriado, de tal modo que ele não sofra qualquer redução" (Pietro, 2013).

Para o autor Fábio Konder Comparato (1996), quando se fala em função social da propriedade não se indicam as restrições ao uso e gozo dos bens próprios. Estas últimas são limites negativos aos direito do proprietário. Mas, a noção de função, no sentido em que é empregado o termo nesta matéria, significa um poder, mais especificamente, o poder de dar ao objeto da propriedade destino determinado, de vinculá-lo a certo objetivo. O adjetivo social mostra que esse objetivo corresponde ao interesse coletivo e não ao interesse próprio do *dominus,* o que não significa que não possa haver harmonização entre um e outro. Entretanto, de qualquer modo, está-se diante de um interesse coletivo. Essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica.

De acordo com Maria Helena Diniz (2006, p. 307) o fundamento das limitações ao direito de propriedade "encontra-se

no primado do interesse coletivo ou público sobre o individual e na função social da propriedade, visando proteger o interesse público social e o interesse privado, considerado em relação à necessidade social de coexistência pacífica".

## CONCLUSÃO

Conclui-se que o Direito de Propriedade é um direito fundamental garantido pela Constituição Federal, embora não seja absoluto. Muito embora tenham ocorrido modificações no seu conteúdo constitucional ao longo do tempo, o direito de propriedade permanece sendo uns dos direitos base do ordenamento jurídico, garantindo que o proprietário possa usufruir e dispor do bem, sem desvirtuar-se da função social a ele intrínseco, eis que poderá sofrer restrições.

As limitações constitucionais representam um dos pilares fundamentais do Estado Democrático de Direito, atuando como mecanismos de equilíbrio entre os direitos individuais e o interesse coletivo. Elas garantem que nenhum direito seja exercido de forma absoluta, preservando a convivência social, a ordem pública e a proteção ao meio ambiente.

Dessa forma, as limitações constitucionais podem ser definidas como mecanismos legais, que permitem ao Estado reivindicar a propriedade privada para si quando houver um interesse público superior, como em situações de necessidade pública, utilidade pública ou interesse social, bem como impor restrições aos direitos inerentes à propriedade, promover a expropriação do bem ou mesmo a declaração da aquisição da propriedade por meio da usucapião. Esse processo está

diretamente relacionado à função social da propriedade, ou seja, a ideia de que a propriedade deve ser usada de maneira que beneficie a todos. Se a propriedade não cumprir essa função, há sanções ao proprietário, de forma a promover o bem-estar coletivo.

Em resumo, as limitações impostas buscam garantir que a propriedade não seja um obstáculo ao desenvolvimento social, mas, sim, um instrumento a favor da coletividade, exercendo, dessa forma, a sua função social, como determina a Constituição Federal.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição de 1824. Constituição Política do Império do Brasil. Rio de Janeiro, 25 de março de 1824. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Constituição de 1891. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Constituição de 1934. Constituição do Brasil de 1934. Rio de Janeiro, 16 de julho de 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Constituição de 1937. Constituição do Brasil de 1937. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1937. Disponível em: https://www.

planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. Constituição de 1946. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946. Rio de Janeiro, 18 de setembro de 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em:11 mar. 2025.

BRASIL. Constituição de 1967. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. Brasília, 24 de janeiro de 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 11 mar. 2025.

BRASIL. **Constituição (1998). Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 14 mar. 2025.

BRASIL. Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941. Aprova o Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, 21 jun. 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 14 mar.2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em: 10 mar. 2025.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 25 abr. 2025.

BURDEAU, Georges. **Les libertés publiques**. 3. ed. Paris: LGDJ, 1966.

CAHALI, Francisco José. **Direitos Reais.** 10. ed. São Paulo: Editora RT, 2016.

CAVEDON, Fernanda de Salles. **Função Social e ambiental da propriedade**. Florianópolis: Visualbooks, 2003.

COMPARATO. Konder Fábio. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**. São Paulo: Revista dos Tribunais. n. 63. 1986. p. 71-79.

COSTA NETO, Nicolao Dino de Castro e. **Proteção jurídica do meio ambiente**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: Direito Fundamental e princípio da atividade econômica. **Temas de Direito Ambiental e Urbanístico**. 1999.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro:** Direito das Coisas . v. 4. 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

DINIZ, Maria Helena**. Curso de direito civil brasileiro**. v. 4. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DINIZ, Maria H. Manual de direito civil. 4. ed. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2022. E-book.. Acesso em: 24 abr. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

GAMA, Alexandre. **Função social da propriedade e seus desdobramentos na Constituição Federal de 1988**. 2008.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Coisas**. 4. ed., São Paulo: Saraiva, 2001.

LIMA, Charles Alberto Coutinho de; POLICARPO PRIMO, Claudete Aparecida Cavalori. O Direito de Propriedade a partir da Ordem Econômica na Constituição da República de 1988. **Anais do EVINCI - UniBrasil**, v. 1. n. 2. 2015. Disponível em: https://portaldeperiodicos.unibrasil.com.br/index.php/anaisevinci/article/view/427. Acesso em: 10 mar. 2025.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed atualizada. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio de. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

PIETRO, Maria Sylvia Zannela Di. **Direito administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

WALD, Arnoldo. **Direito das coisas**. 10. ed. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 1995.

# A FUNÇÃO SOCIAL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NA SEGURANÇA JURÍDICA DO DIREITO À PROPRIEDADE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

JORDANA GONÇALVES MARTINS[1]
JANAÍNA SOARES SCHORR[2]

## INTRODUÇÃO

O presente artigo irá tratar a respeito da função social das serventias extrajudiciais e a sua importância para garantir a segurança jurídica decorrente do direito à propriedade na regularização fundiária. Logo, o artigo possui a seguinte problemática: de que forma as serventias extrajudiciais cumprem a sua função social, auxiliando na segurança jurídica do direito à propriedade na regularização fundiária?

No que se refere aos objetivos, a pesquisa possui como objetivo geral analisar e apresentar de que forma as serventias extrajudiciais cumprem sua função social na segurança

1. Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA.
2. Doutora em Direito Público pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. Mestra em Direitos Humanos pela Universidade do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – UNIJUÍ. Professora da graduação e pós-graduação na Faculdade de Direito de Santa Maria – FADISMA. Professora da Faculdade de Ensino Jurídico de Vitória - FEJ. Professora do CEISC. Professora Conteudista. Advogada OAB/RS 76.017. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito Constitucional Comparado da Universidade do Vale do Rio dos Sinos – UNISINOS. E-mail: profejanainaschorr@gmail.com.

jurídica do direito à propriedade no procedimento jurídico da regularização fundiária. Propõe-se, especificamente, a apresentar o contexto histórico e os tipos de serventias extrajudiciais no Brasil e a descrever a necessidade da segurança jurídica no direito à propriedade, de modo a verificar se as serventias extrajudiciais cumprem sua função social e auxiliam na segurança jurídica do direito à propriedade quando da realização da regularização fundiária.

A presente pesquisa justifica-se pelo fato de que serventias extrajudiciais desempenham um papel fundamental na sociedade, promovendo a efetivação de direitos imprescindíveis, inclusive do direito à propriedade, reconhecido legalmente, durante processos como o da regularização fundiária, tendo em vista sua função social ao registrar com eficiência jurídica o ato praticado, durante a formalização do procedimento para legalizar a posse do imóvel, sendo uma incumbência crucial para trazer a segurança do registro.

As serventias extrajudiciais atuam de forma a facilitar as transações legais através dos serviços essenciais aos cidadãos, que são prestados de maneira acessível e rápida, além de proporcionar o desafogamento do Poder Judiciário, com a desjudicialização de alguns procedimentos, o que acarreta uma maior agilidade na conclusão do ato em relação à seara judicial.

Quanto aos procedimentos registrados pelo Registrador de Imóveis, destaca-se como uma das atividades mais céleres a regularização fundiária, instituída pela Lei Federal nº 13.465/2017 e regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018, que confere segurança jurídica aos ocupantes dos imóveis. A regularização dos assentamentos é imprescindível, pois inúmeras dessas áreas são ocupadas por populações de baixa renda,

que não possuem condições de acessar moradias formais, tornando esse ato essencial à promoção de justiça social, eis que pode viabilizar serviços básicos à comunidade, como água e saneamento, propiciando um desenvolvimento urbano sustentável e a preservação ambiental.

De outra forma, a importância da pesquisa possui relevância para a comunidade dos profissionais de direito, tendo em vista, principalmente, que o direito extrajudicial e a desjudicialização são mais usuais, mas ainda desconhecidos de muitos profissionais, sendo um tema importante aos profissionais não apenas da área jurídica, mas aqueles que trabalham com imóveis e para a sociedade em geral, no sentido de visualizar o papel primordial das serventias extrajudiciais e a imensidão da função social no procedimento da regularização fundiária.

Para o desenvolvimento da pesquisa, utiliza-se o método de abordagem dedutivo, partindo do geral para o particular, tendo como parâmetro geral o das serventias extrajudiciais e a medida jurídica da regularização fundiária como afunilamento. Além disso, utiliza do método de procedimento histórico, que visa apresentar o contexto e os tipos de serventias no Brasil, como e de que forma se deu o seu início, analisando-os de forma aprofundada. A técnica de pesquisa, por sua vez, é a da documentação indireta, por meio da pesquisa bibliográfica e documental.

O tema do trabalho leva em consideração o direito notarial e registral, tendo em vista o instituto do direito à propriedade em parâmetro ao contexto das serventias extrajudiciais. Para que haja plena compreensão do presente trabalho, o artigo será composto de duas seções: a primeira visa apresentar o contexto histórico e os tipos de serventias no Brasil,

enfatizando o estudo a respeito da segurança jurídica no direito à propriedade; e a segunda objetiva identificar a função social das serventias extrajudiciais e o auxílio na segurança jurídica do direito à propriedade na regularização fundiária.

## 1. AS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS NO BRASIL E A IMPORTÂNCIA DA SEGURANÇA JURÍDICA NO DIREITO À PROPRIEDADE

As atividades notariais e registrais asseguram direitos relacionados à propriedade, de maneira a formalizar a vontade das partes nas diversas transações possíveis de serem realizadas nas serventias extrajudiciais, concretizando a preservação da cidadania, da justiça social e reduzindo litígios através da desjudicialização, com celeridade, menos onerosidade e menos burocracia.

É incontestável tamanha importância, tendo em vista a publicidade e a segurança jurídica aos atos de qualquer cidadão (Souza, 2022). A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 traz os direitos constitucionais, intrínsecos aos cidadãos, dispondo, em seu artigo 5°, inciso XXXV, a respeito da garantia ao acesso à justiça (Brasil, 1988). Todavia, apesar de conter um conceito complexo, esta deve possuir como base dois objetivos: que seja um local em que os cidadãos tenham a possibilidade de confiar suas demandas e que as mesmas sejam sanadas de forma satisfatória pelo Estado, sendo este um direito fundamental (Cappelletti e Garth, 1988).

Diante disso, tendo em vista a sobrecarga das demandas levadas ao Poder Judiciário, surge a importância das serventias extrajudiciais, que tendem a sanar os procedimentos de

forma plena e confiável, através da fé pública do Registrador e do Tabelião, que é conferida pelo Estado, de forma a conceber o direito de interesse das partes.

Essa importância é evidente desde o período do Império Egípcio, em que se tem os escribas (aqueles que sabiam escrever) tidos como notários à época, podendo-se considerar, assim, como os primeiros a anteceder o que efetivamente hoje são chamados de profissionais das atividades notariais e registrais. Estes exerciam uma função de extrema relevância e eram dotados de "fé pública", ao realizar transcrições de texto, redigir leis, documentar atos jurídicos, e, ademais, decorriam de uma autoridade delegada. Sendo assim, pode-se afirmar que, nessa época, surgiram os vários tipos de serventias da atualidade, eis que os escribas transcreviam certidões de nascimento, óbitos e acordos jurídicos (Silva, 2013).

De forma gradativa, surgiu, cada vez mais, a necessidade de regularizar as aquisições de imóveis, sejam eles urbanos ou rurais, assegurando o direito à propriedade aos adquirentes. Assim, em 1850, foi instituída a Lei nº 601/1850, denominada Lei de Terras, que logo foi regulamentada pelo Decreto nº 1318/1854, passando a ser chamada de Registro Vigário ou Registro Paroquial (César, 2019).

Com o advento do Decreto nº 1318/1854, começou a ser obrigatório firmar um contrato de transmissão de bens ou escritura pública no Tabelionato de Notas, nos casos em que o imóvel ultrapassasse 200 mil réis, isso é, em consonância com os dias atuais, em que se exige a feitura de uma escritura pública daqueles imóveis com valor superior a 30 (trinta) salários mínimos (César, 2019).

Em 1864, entrou em vigor a Lei nº 1.237/1864, que trouxe o registro geral, referente a hipotecas e créditos reais sobre

coisas, o que proporcionou ainda mais segurança, efetividade e o concebimento do direito à propriedade sobre bens imóveis. Com o passar dos anos, surgiu, gradualmente, a necessidade de registrar, de forma mais particular, os atos notariais e registrais, e, em 1973, promulgou-se a Lei n° 6.015 (Lei dos Registros Públicos), responsável pelos tipos de serventias, incumbências e funções dos registradores e tabeliões (Kümpel, 2013).

Nesse contexto, ressalta-se que, no Brasil, existem sete tipos de serventias, regulamentadas pela Lei de Registros Públicos: Registro de Imóveis (RI), Registro Civil das Pessoas Naturais (RCPN), Registro Civil das Pessoas Jurídicas (RCPJ), Registro de Títulos e Documentos (RTD), Tabelionato de Protestos, Tabelionato de Notas, e Registro de Distribuição. Cada serventia possui funções determinadas, estabelecidas pela legislação, que também trata de assuntos gerais e específicos, como a nomenclatura dos profissionais, Notário ou Tabelião, Oficial de Registro ou Registrador (Brasil, 1973).

Diante disso, tem-se clarividente o quão se faz indispensável a existência de todas as serventias extrajudiciais, que foram se destacando e evoluindo com o passar dos anos, especialmente em razão dos imperativos sociais e da necessária de conferir segurança jurídica aos atos praticados.

A respeito dessa função essencial aos cidadãos, Loureiro (2018, s.p.) leciona que os notários e registradores:

> [...] tratam-se de agentes públicos, especializados na área do direito privado, encarregados pela segurança preventiva dos atos e negócios jurídicos. Como profissionais do Direito têm a missão de assessorar a todos que reclamam seu ministério a fim de constituir ou transferir direitos,

> torná-los eficazes perante os demais membros da comunidade e evitar vícios que possam afetar as relações jurídicas e a segurança do tráfico. Como agentes estatais, os notários e registradores exercem a fé pública que lhes é delegada pelo Estado e que possui um duplo aspecto: a) na esfera dos fatos, o efeito de presunção de veracidade dos atos praticados e, consequentemente, de seu valor probatório; b) na esfera do Direito, a autenticidade e legitimidade dos atos e negócios documentados ou levados à publicidade registral.

A segurança jurídica é um dos pilares fundamentais do Estado de Direito e as serventias extrajudiciais desempenham um papel essencial nesse aspecto ao assegurar que atos e documentos sejam formalizados de acordo com a lei e com as normas estabelecidas.

A formalização dos documentos e registros nas serventias extrajudiciais proporciona uma base sólida para a resolução de conflitos e a proteção dos direitos dos indivíduos, em razão de se constituírem em um documento público dotado de fé pública. Essa segurança é fundamental para a estabilidade das relações sociais e comerciais, criando um ambiente de confiança para as transações e compromissos jurídicos e o melhor desenvolvimento do Estado Democrático de Direito.

Ademais, percebe-se um aumento significativo no número de demandas da sociedade brasileira, associadas às necessidades particulares dos indivíduos e à conscientização destes com relação aos seus direitos fundamentais, além da ampliação do rol de direitos e garantias fundamentais consagrados pela Constituição. Isso porque as serventias extrajudiciais

garantem ao indivíduo o acesso à justiça sem necessariamente "judicializar" uma demanda.

A função registral, consoante já mencionado, tem por finalidade constituir ou declarar o direito real sobre o bem imóvel. Tal proporciona segurança jurídica também através da publicidade do registro e da presunção relativa de veracidade do ato, conferidas ao registrador.

Sendo assim, pode-se afirmar que a constituição do direito à propriedade, direito fundamental contido na Constituição Federal, nasce através do seu registro, competindo aos registradores dar publicidade a esses atos. O artigo 1.245 do Código Civil, inclusive, dispõe que enquanto não for feito o registro do título translativo, não ocorre, por outro lado, a transferência válida da propriedade do imóvel. (Brasil, 1988; Brasil, 2002)

Dessa forma, no que se refere ao registro imobiliário, este caracteriza-se pela relação existente entre os indivíduos e as coisas e a transferência da propriedade se dá no momento em que, após efetivação do registro do título, torna-se o imóvel vinculado ao novo dono, o adquirente (Sarmento Filho, 2017). Assim, se não houver o nome do possuidor do imóvel no registro, não pode-se considerá-lo como proprietário do imóvel, como diz a máxima "quem não registra, não é dono", tendo em vista que somente o registro na matrícula constitui direito de propriedade sobre o bem imóvel.

A segurança jurídica decorre da certeza quanto ao conteúdo do ato e sua eficácia, autenticidade, publicidade e regularidade, que são fins que se entrelaçam e se completam. Esses elementos são decorrentes da presunção da veracidade dos serviços notariais e de registro (Souza, 2022).

A propriedade plena confere direitos imprescindíveis ao titular do imóvel, conferindo-lhe o direito de usar, gozar,

dispor da coisa e reivindicá-la de quem injustamente a detenha, compreendendo, portanto, o poder de dispor e usufruir, por qualquer de suas formas (Souza, 2022). Para efetivar esse direito material, contudo, é necessário passar por procedimentos processuais, adjetivos, judiciais ou extrajudiciais junto ao Registro de Imóveis (Silveira, 2022).

Outrossim, o registro imobiliário se faz indispensável para que o exercício do direito à propriedade seja pleno e eficaz. A sua relevância é extremamente considerável, vez que, por meio do registro, tem-se acesso à fonte confiável de informações, que estabelecem todos os elementos a serem considerados nas transações imobiliárias.

Portanto, para a efetiva aquisição de um imóvel, não basta apenas realizar, por exemplo, um acordo entre comprador e vendedor, tendo em vista que não se transfere a propriedade registral nesse ato. A transmissão se dá quando feita a apresentação do título a ser registrado no Cartório de Registro de Imóveis. Antes da protocolização deste, tem-se apenas um mero direito pessoal.

As matrículas contêm os atos de registro e averbação detalhados dos imóveis, onde estão informações relevantes, tais como a área, o proprietário registrado e o histórico das transações já realizadas. Os registros, nas matrículas, abrangem alterações ou constituições de direitos reais, conforme definido no artigo 167, inciso I, da Lei 6.015/1973 (Brasil, 1973).

Logo, as averbações complementam os registros. Nelas são registrados atos de atualizações relacionadas à qualificação dos proprietários, bem como atualizações sobre o próprio imóvel, como área total, cadastro imobiliário etc. Elas estão descritas no inciso II do artigo 167 da Lei de Registros Públicos (Brasil, 1973).

Nesse sentido, o Registro de Imóveis é a instituição competente para a formação e a conservação do assento dos dados relacionados aos direitos reais previstos na legislação pátria, bem como das demais informações, cuja inscrição a lei determinar para efeitos de publicidade (Serra, 2013). É ele que auxilia para que se alcance a segurança jurídica nas relações imobiliárias, a fim de evitar riscos e litígios quanto a determinado imóvel, protegendo todas as partes envolvidas, seus direitos e a situação dominial do imóvel.

Pode-se compreender que a segurança jurídica diz respeito ao ato de se fazer concretizar um direito real sob determinado bem imóvel, a partir do momento em que se leva o título para registro, assegurando também a publicidade do ato realizado.

Assim, a regularização consiste em um direito pelo qual aqueles que foram beneficiados, por meio de requerimento do Poder Público, garantam, consoante a lei, a legitimidade formal do direito imobiliário de imóvel ocupado irregularmente. Após o Poder Público constatar essa irregularidade, resta-lhe reverter a situação ou regularizá-la (Cassel, 2017), a partir da adoção de medidas sociais, ambientais, urbanísticas e jurídicas para fazer com que as propriedades irregulares se tornem legais.

O procedimento administrativo da regularização fundiária abrange diversas etapas, sendo uma delas, a etapa registral, consoante prevê o artigo 28 da Lei n° 13.465/2017. O projeto de regularização fundiária deve ser aprovado perante o Oficial do Registro de Imóveis onde está localizado o núcleo urbano objeto da regularização (Brasil, 2017).

Visto isso, é notória a importância da segurança jurídica junto ao Registro Imobiliário e do quanto o registro torna viá-

vel que se alcance referida segurança, de modo que é possível também perceber a relevância social do Registro de Imóveis. É através dele que, com efetividade, garante-se e proporciona-se a devida segurança às transações imobiliárias e ao adquirente de boa-fé. Nesse sentido, a seção a seguir irá tratar a respeito da função social das serventias junto ao processo da regularização fundiária.

## 2. A FUNÇÃO SOCIAL DAS SERVENTIAS EXTRAJUDICIAIS E O AUXÍLIO NA SEGURANÇA JURÍDICA DO DIREITO À PROPRIEDADE NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

Inicialmente, cumpre referir que as ocupações irregulares, nos espaços urbanos, são um problema alinhado à urbanização brasileira ao longo dos anos, devido a fatores como a condição financeira de populações de baixa renda, que sofrem dificuldades para passar a residir em moradia formal, tendo em vista que muitos destes realizam a ocupação de áreas impróprias ou com restrições de uso (Malta; Corrêa, 2018).

De fato, com a urbanização em constante crescimento não houve o devido amparo e planejamento necessário por parte dos órgãos públicos competentes, e aqueles desprovidos de condições financeiras dignas foram obrigados a se sujeitarem às moradias informais, onde, possivelmente, há irregularidades não só referente ao registro, mas, também, irregularidades urbanísticas e ambientais, que, por vezes, impedem até mesmo uma infraestrutura básica que garanta uma vida digna. A falta de alternativas habitacionais é o que gera o processo de ocupação ilegal e predatória da cidade (Maricato, 2003).

Essas alternativas deveriam ser oferecidas através de políticas públicas sociais ou do mercado privado, haja vista que a habitação depende também do valor agregado a elas e isso gera o afastamento de grande parcela da população, principalmente pela falta de amparo estatal (Meurer, 2020).

Segundo Moraes (2017), a "urbanização brasileira, desenvolve-se de modo geral, por meio de característica excludente, favorecendo, em grande parte, os interesses das classes dominantes em detrimento das necessidades sociais". Por isso, não é incomum, que à população de baixa renda sejam destinadas as áreas periféricas ou a ocupação de regiões protegidas, como as Áreas de Preservação Permanente (APP).

Sendo assim, seja por problemas com a titularidade da terra, seja pela ausência de documentação para realizar a devida regularização, ou pela incoerência das leis urbanísticas e ambientais, pode-se afirmar que a ocupação irregular dos núcleos urbanos se manifesta de diversas e diferentes formas (Meurer, 2020). A desordem territorial acentuou os dilemas gestados pela pobreza, entre eles o acesso precário à moradia (Jolo, 2017).

Nesse cenário, pertinente se faz afirmar o quão a temática da regularização fundiária é indispensável, pela sua transversalidade e amplitude, sendo, todavia, um ponto de encontro de inúmeras questões sociais, urbanísticas, habitacionais, de saneamento básico, ambientais, de subdesenvolvimento e de combate à pobreza.

O tema da regularização fundiária ganhou destaque e espaço a partir da Constituição Federal de 1988, com a política de desenvolvimento urbano, sendo de competência da União, conforme o artigo 21, XX, a instituição de diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos (Brasil, 1988).

Além disso, o artigo 182 da Constituição Federal estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (Brasil, 1988)

A regularização fundiária é permeada pelo princípio da função social da propriedade, tendo em vista os termos do inciso XXIII do artigo 5º da Constituição Federal, que prevê que a propriedade atenderá a sua função social. Pode-se observar que a regularização fundiária trata do direito de propriedade em si, e também, da função que lhe reserva no cenário constitucional. (Brasil, 1988)

Aludido instituto também está ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1°, III, da Constituição Federal e aliado ao princípio da justiça social (Brasil, 1988). Ademais, muda a vida de comunidades e de famílias, inserindo esses cidadãos na gestão urbana, tendo em vista que depois de regularizados, os núcleos urbanos passam a ter cadastros imobiliários municipais, de forma que viabilizam a efetivação de políticas públicas aos favorecidos (Cassel Júnior, 2017).

Vê-se presente também o princípio da segurança jurídica, inerente à regularização fundiária. Tal consiste no conjunto de condições que tornam possível às pessoas o conhecimento antecipado e reflexivo das consequências diretas de seus atos e de seus fatos à luz da liberdade reconhecida, condicionada na relativa certeza que os indivíduos têm de que as relações realizadas sob o império de uma norma devem perdurar ainda quando tal norma seja substituída (Silva, 2006).

Em um primeiro momento, a primeira Lei Federal a tratar sobre a regularização fundiária foi a Lei n° 10.257/2001,

conhecida como Estatuto da Cidade, a qual tratou expressamente sobre a Regularização Fundiária Urbana (REURB). A introdução de aludida Lei no ordenamento jurídico-urbanístico brasileiro abriu caminho para a necessária flexibilização dos padrões urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo, sem a qual a REURB dos núcleos informais de baixa renda não seria nem técnica nem juridicamente viável (Cappelli, 2021).

Nessa seara, cumpre referir que a regularização fundiária possui escopo na Lei n° 13.465/2017, dividindo-se nas seguintes modalidades: a regularização fundiária urbana (REURB), destinada a regularizar núcleos urbanos; a regularização fundiária urbana de interesse social (REURB-S), que abarca a população vulnerável; a regularização fundiária urbana de interesse específico (REURB-E), voltada à população de núcleos informais, que não são considerados de baixa renda; e, por fim, a regularização fundiária rural, destinada às propriedades rurais, em consonância com a preservação do meio ambiente (Brasil, 2017).

A referida Lei estabelece modelo substitutivo do instrumento de intervenção estatal para a regularização fundiária, de maneira a suprir as lacunas presentes, propiciando maior dinamismo e simplificação ao processo até que seja registrado (Loureiro, 2018).

Com intuito de tornar mais fácil e ampla a sua execução, a Lei n° 13.465/2017, em seu artigo 14, elenca diversos legitimados para requererem a regularização fundiária, sendo eles: a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, diretamente ou por meio de entidades da administração pública indireta; os seus beneficiários individual ou coletivamente, diretamente ou por meio de cooperativas habitacionais,

associações de moradores, fundações, organizações sociais, organizações da sociedade civil de interesse público ou outras associações civis, que tenham por finalidade atividades nas áreas de desenvolvimento urbano ou regularização fundiária urbana; os proprietários de imóveis ou de terrenos, loteadores ou incorporadores; a Defensoria Pública, em nome dos beneficiários hipossuficientes; e o Ministério Público (Brasil, 2017).

Ainda, consoante a inteligência do artigo 28 da referida Lei, a REURB terá diversas fases. A primeira consiste no requerimento dos legitimados; seguido do processamento administrativo do requerimento, no qual será conferido prazo para manifestação dos titulares de direitos reais sobre o imóvel e dos confrontantes; após, a elaboração do projeto; o saneamento do processo administrativo; seguido da decisão da autoridade competente, mediante ato formal, ao qual se dará publicidade (Brasil, 2017). Posteriormente, será emitida a Certidão de Regularização Fundiária (CRF) pelo Município; e, finalmente, será feito o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária aprovado perante o Oficial do Registro de Imóveis em que se situe a unidade imobiliária com destinação urbana regularizada (Brasil, 2017).

Nota-se que, sem a aprovação da CRF mediante a serventia registral, não é possível concretizá-la, demonstrando-se, assim, a sua importância, pois a propriedade somente passará ao adquirente após o ato de registro. Somente após tal aprovação, o Oficial Registrador abrirá as matrículas individualizadas referente ao núcleo regularizado. Na matrícula individualizada, constarão dados essenciais, como a descrição minuciosa de todas as unidades objeto da regularização fundiária, contendo suas características, numeração dos lotes,

quadras e os nomes dos cessionários do direito real concedido pelo Ente Público.

Ainda, conforme inteligência do art. 13, §1°, da referida Lei, são isentos de custas e emolumentos os seguintes atos registrais relacionados ao REURB: o primeiro registro da REURB, o qual confere direitos reais aos seus beneficiários; o registro da legitimação fundiária; o registro do título de legitimação de posse e a sua conversão em título de propriedade; o registro da CRF e do projeto de regularização fundiária, com abertura de matrícula para cada unidade imobiliária urbana regularizada; a primeira averbação de construção residencial, desde que respeitado o limite de até setenta metros quadrados; a aquisição do primeiro direito real sobre unidade imobiliária derivada da REURB; o primeiro registro do direito real de laje no âmbito da REURB; e o fornecimento de certidões de registro para os atos previstos neste artigo (Brasil, 2017).

É necessária a ampla publicidade à sociedade dos atos que foram praticados na REURB, após o recebimento de todo o projeto e a Certidão de Regularização Fundiária. Ademais, além de garantir o registro, a serventia também faz uma conferência final de todo o trabalho técnico da REURB, verificando possíveis incoerências.

Vê-se que a atuação do Registro de Imóveis, na pessoa do seu Oficial, é fundamental no processo da regularização fundiária, e, sem ela, a segurança jurídica do direito à propriedade não seria conferida aos beneficiados da regularização fundiária, não sendo possível, portanto, a efetivação do direito objeto da regularização.

O sistema registral imobiliário é ferramenta crucial para tutelar o direito à propriedade e os efeitos decorrentes da sua função social são tão abrangentes que impactam não apenas

a seara jurídica, mas, também, a satisfação social como um conjunto de necessidades intrínsecas aos cidadãos.

Nesses direitos está a concretização de alguns dos direitos fundamentais de ordem constitucional objetiva. Eles concretizam as exigências de liberdade, igualdade e dignidade de seres humanos, de forma que proporcionam uma digna convivência, livre e isonômica, sendo um núcleo inviolável da sociedade política, e, por isso, além do reconhecimento formal, devem ser efetivados materialmente pelo Poder Público (Pinto, 2009).

A vida em sociedade, por si só, exige a atividade notarial e registral, pois a figura dos Oficiais surge como resposta às diversas necessidades dos cidadãos. O embrião da atividade notarial nasce do clamor social, pois ele é um agente confiável, que instrumentaliza a vontade manifestada pelas partes, concretizando o negócio jurídico, que não ficará apenas em palavras.

Nesse passo, importa saber que a regularização fundiária tem objetivos essenciais a serem alcançados pelo Poder Público, que apontam diretamente para a Constituição Federal, eis que ao concluir um projeto de tamanha importância, o direito à moradia, à propriedade, à saúde, ao saneamento básico e outros direitos sociais ficarão acessíveis a todos os cidadãos beneficiados, o que se consolida após o devido registro nas serventias extrajudiciais.

## CONCLUSÃO

Ao longo do presente trabalho, a função social das serventias extrajudiciais foi analisada à luz do direito à propriedade e da segurança jurídica, bem como o seu papel no procedimento

da regularização fundiária, onde foi possível verificar que estas "andam" em conjunto e se completam por excelência, o que é a finalidade mais importante para os cidadãos que, ausentes de direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente, podem adquiri-los de maneira eficaz, menos onerosa e menos burocrática, com legalidade e legitimidade.

É evidente que o registro imobiliário é reconhecido por conferir a aquisição legal e efetiva da propriedade, daí advém à máxima popular: "Quem não registra, não é dono". Considerando a presunção de veracidade, constando-se o registro na matrícula do imóvel, não há o que se falar na propriedade alheia ao que consta no ato praticado.

É possível concluir que a regularização fundiária é uma política urbana, que possui efetividade constitucional, um marco na vida dos cidadãos brasileiros, delineado na Constituição Federal de 1988, que objetiva plenamente o direito à moradia, a dignidade da pessoa humana, a ordenação e controle do uso do solo, a eficácia registral e o planejamento urbano, coibindo a propriedade informal.

Aliado a isso, tem-se o papel primordial das serventias, especialmente, do Registro de Imóveis, que garante essa eficácia, com isenção de custas e emolumentos nos casos de interesse social, garantindo a proteção plena em face do princípio da dignidade da pessoa humana. Diante disso, a pesquisa apresenta o contexto das serventias e sua evolução consoante necessidade da população, bem como sua relevância e função social no procedimento da regularização fundiária.

De fato, o aumento da populacional no Brasil se mantém, com tendência a se agravar o quadro de irregularidade fundiária, ante a multiplicação exponencial das ocupações irregulares, caso não seja dada a prioridade necessária à resolu-

ção do problema pelo Poder Público, dada essa situação, vê-se a essencialidade do processo da regularização fundiária.

Evidencia-se a grande importância de todos os envolvidos no processo da regularização fundiária, sempre com o objetivo de possibilitar aos favorecidos a garantia do acesso à moradia e à propriedade, o que não é diferente na tarefa dos Cartórios de Registro de Imóveis, que conferem plena segurança na qualificação e registros dos títulos concedidos pelo Poder Público, sendo verdadeiros aliados no processo. Dessa forma, o papel do registrador é de extrema importância, visto que a busca inicial e a indicação dos titulares de direitos sobre os terrenos e imóveis objetos serão apontados dentro do acervo registro imobiliário, servindo de base para todo o planejamento.

A Lei Federal nº 13.465/2017, regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2017, criou a regularização fundiária, instrumento através do qual é possível a regularização dos imóveis ocupados irregularmente, apresentando-se como uma solução viável para as carências sociais apontadas, através de gestão municipal interna com diretrizes comuns, regularizando o que pode e deve ser regularizado.

Através da REURB é possível que os imóveis sejam devidamente regularizados, ao se deslocar as famílias que vivem em situação de risco insanável, demolindo construções em locais não permitidos pela lei, edificando a estrutura urbana de modo adequado, respeitando o ecossistema e o uso adequado do solo e permitindo, assim, um crescimento urbano regular e bem planejado.

Nessa seara, ao se buscar a compreensão e soluções para as dificuldades enfrentadas pelo Poder Público Municipal em tratar com precisão e objetividade a regularização fundiária

de imóveis com fins urbanos, bem como a forma de passar por esses obstáculos ao realizar o registro imobiliário, se demonstrou sua relevância da presente pesquisa.

Não é surpresa que tenha surgido tão cedo, na sociedade, a necessidade de reivindicar o que é seu, principalmente nos casos territoriais. O poder de registrar, antes atribuído às igrejas, passa a ser responsabilidade das serventias extrajudiciais, que são as novas garantidoras do direito à propriedade.

Por isso, em uma sociedade marcada por diversos conflitos de interesses, acostumada a judicializar diversos litígios para clamar pelo seu direito – ou não -, o processo da desjudicialização, através da esfera extrajudicial, surge como uma ferramenta de acesso à justiça e à cidadania, o que não é diferente no processo de regularização fundiária.

Pelo prisma das serventias, vê-se o instituto da garantia, da publicidade,da autenticidade, da segurança e da eficácia dos atos jurídicos e sendo fiscalizados pelo Poder Público, as serventias se apresentam como método eficiente para atender algumas demandas, que não necessitam ir ao Poder Judiciário. Além de ser um serviço de direito público, os notários e registradores são vistos como profissionais do direito, submetidos à observância dos princípios da administração pública.

No mais, foi visto, no decorrer do trabalho, que a cidadania, o direito à propriedade e a segurança jurídica devem andar de mãos dadas, pois cada um influencia diretamente o outro. Essa transversalidade, conjuntamente, é presente no processo da regularização fundiária.

Portanto, acerca do presente trabalho, vê-se que, de fato, não há outro caminho para a efetivação do direito à propriedade e à moradia formal na regularização fundiária, senão com registro no Registro de Imóveis, a fim de concretizar os

direitos fundamentais a todos os beneficiados, alcançando aqueles que se encontram à margem do sistema excludente, para usufruir plenamente dos direitos fundamentais e da dignidade da pessoa humana.

## REFERÊNCIAS

Bastos, Celso Ribeiro**. Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1998. v.7. São Paulo: Saraiva, 1988.

Brasil. **Lei nº 13.465/2017 (Lei Ordinária), de 7 de novembro de 2017**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br. Acesso em: 17 out. 2024.

Brasil. **Lei n. 6.015, de 31 de dezembro de 1973**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm Acesso em: 23 jul. de 2024.

Brasil. **Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm?ref=blog.suitebras.com. Acesso em: 26 ago. de 2024.

Brasil. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm. Acesso em: 08 ago. 2024.

Cassel Júnior, Flávio. **Regularização fundiária urbana como efetivadora do direito fundamental à moradia no constitucionalismo contemporâneo na perspectiva de intersec-**

**ções entre o público e o privado**. Santa Cruz do Sul, 2017, 123. Disponível em <https://repositorio.unisc.br/jspui/bitstream/11624/1944/1/Fl%c3%a1vio%20Cassel%20J%c3%banior.pdf>. Acesso em: 5 out. 2024.

Cappelletti, Mauro; Garth, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

César, Gustavo Sousa. **A função social das serventias extrajudiciais e a desjudicialização**. Anoreg Paraná, 2019. Disponível em: http://stageieptbmg.com.br/variados/serventias_extrajudiciais_desjudicializacao.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

Kümpel, Vitor Frederico. **Evolução histórica da atividade registral imobiliária no Brasil e o surgimento dos princípios registrais**. Disponível em: http://www.migalhas.com.br/Registralhas/98,MI179743,41046-Evolucao+historica+da+atividade+registral+imobiliaria+no+Brasil+e+o. Acesso em: 10 out. 2024.

Loureiro, Luiz Guilherme. **Registros Públicos:** teoria e prática. 8. ed. rev., atual e ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

Malta, Gabrielle Sperandio; CORRÊA, Marina Aparecida Pimenta da Cruz. **Aspectos da nova lei de regularização fundiária urbana no brasil e a contextualização do histórico urbano brasileiro.** Belo Horizonte, 2018, jul/dez. vol. XI. N. 22. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/download/3465/1990/11141>. Acesso em: 11 set. 2024. p. 117- 146.

Maricato, E. **Metrópole, legislação e desigualdade.** Estudos Avançados, v.48, n.17, p.151-167, 2003.

Meurer, Silvia Aparecida. **Estudo de aplicação da Lei Federal nº 13.465/2017 – REURB e seus decretos no município de Florianópolis – Santa Catarina**. 2020. Dissertação (Pós-graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina Campus Florianópolis, Florianópolis, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/215963/PTRA0069-D.pdf?sequence=-1&isAllowed=y. Acesso em: 4 jun. 2024.

Moraes, Marcela Mauta de Barros. **As ocupações irregulares e suas relações com as áreas de risco no espaço urbano de Cariacica-ES**: o caso de Porto de Santana. UFES: Vitória, 2017. Disponível em: http://portais4.ufes.br/posgrad/teses/tese_11432_Disserta%E7%E3o %20Marcela_08 -07_revisada.pdf. Acesso em: 16 set. 2024

Sarmento Filho, Eduardo Sócrates Castanheira. **Direito Registral Imobiliário.** Curitiba: Juruá Editora, 2017, v. 1.

Souza, Eduardo Pacheco Ribeiro de. **Noções Fundamentais de Direito Registral e Notaria**l. São Paulo: Saraiva, 2022.

Silva, Aryanne Faustina Da. **A Instituição do Tabelionato na História e sua Prática no Brasil Antigo.** 2013. Disponível em: http://www.snh2013.anpuh.org/resources/anais/27/1371344635_ARQUIVO_TEXTOFINAL-ARYANNEFAUSTINADASILVA.pdf. Acesso em: 20 jul. 2024.

Silva, José Afonso da. **Comentário contextual à Constituição**. 10. ed. São Paulo: Jus PODIVM, 2006. Disponível em: https://juspodivmdigital.com.br/cdn/pdf/JMA0063-Degustacao.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

Silveira, Luciano Martins da. **O papel da titulação no registro de imóveis de assentamentos informais na efetivação do direito de moradia**: estudo da regularização fundiária promovida no município de Volta Redonda à luz do capital morto . Orientador: Marcos Alcino de Azevedo Torres. 2022. Dissertação (Mestrado) - Universidade do estado do rio de janeiro, [*S. l.*], 2022. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/19130. Acesso em: 22 out. 2024.

# DIREITO DOS DESASTRES E A OMISSÃO MUNICIPAL NA GESTÃO DE RESÍDUOS: IMPACTOS DAS INUNDAÇÕES DE 2024 EM PORTO ALEGRE[1]

FABRÍCIO DA SILVA AQUINO[2]
LAURA MELO CABRAL[3]
FRANCIELLE BENINI AGNE TYBUSCH[4]

## INTRODUÇÃO

As inundações que atingiram Porto Alegre no ano de 2024 marcaram um dos episódios mais dramáticos da história recente da capital gaúcha, evidenciando falhas estruturais na gestão urbana e na adoção de políticas públicas voltadas à prevenção de desastres. Entre os diversos fatores que agravaram os impactos do evento, destaca-se a precarieda-

1. Este estudo foi desenvolvido no âmbito do projeto "Justiça Climática e Resiliência Comunitária: Integrando Saberes Locais e Governança de Riscos para Prevenção de Desastres em Santa Maria/RS", com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).
2. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM, no qual é bolsista do Edital PRPGP/UFSM n° 50/2024. Bacharel em Direito pela Universidade de Cruz Alta – UNICRUZ. E-mail: faquino016@gmail.com.
3. Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. Bacharela em Direito pela Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ. E-mail: lauracabral2000@gmail.com
4. Doutora em Direito pela UNISINOS. Mestre em Direito pela UFSM. Professora do Curso de Direito e do Programa de Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM. E-mail: francielle.tybusch@ufsm.br

de na gestão de resíduos sólidos, cuja omissão por parte do poder público municipal contribuiu diretamente para o entupimento de sistemas de drenagem, acúmulo de lixo em áreas alagadas e, sobretudo, a proliferação de doenças em bairros periféricos. A realidade enfrentada por populações vulnerabilizadas, especialmente nos territórios historicamente negligenciados, exige um olhar atento à responsabilidade do Estado diante da violação de direitos humanos fundamentais.

Nesse contexto, o presente artigo parte da seguinte pergunta-problema: Em que medida a omissão do poder público municipal na gestão de resíduos sólidos agravou os impactos das inundações de 2024 em Porto Alegre, especialmente no tocante à proliferação de doenças, e como essa omissão pode ser juridicamente enquadrada como violação de direitos humanos ambientais? O objetivo geral é investigar a responsabilidade jurídica do Município de Porto Alegre pela má gestão de resíduos sólidos, à luz das consequências para a saúde pública em áreas socialmente vulneráveis e da violação dos direitos humanos ambientais garantidos constitucional e internacionalmente.

Para tanto, o método de abordagem a ser utilizado durante a construção do artigo será o sistêmico-complexo, já que para o estudo de questões ambientais, por se tratar de questão complexa, é de suma importância a utilização de diversos sistemas para buscar resposta para os questionamentos levantados. Quanto aos métodos de procedimento, o presente estudo utilizará o tipo bibliográfico e documental, para a primeira parte do artigo. Essa compreenderá uma revisão de literatura, a fim de conceituar elementos fundamentais para o entendimento do problema levantado.

Para alcançar os objetivos propostos, o estudo foi dividido em três seções. O primeiro item apresenta o referencial teórico e conceitual do Direito dos Desastres, com foco na responsabilização estatal por omissão. O segundo item discute o papel da Política Nacional de Resíduos Sólidos e os impactos da má gestão sobre a drenagem urbana. Por fim, o terceiro item analisa o caso de Porto Alegre em 2024, contextualizando juridicamente os prejuízos causados à população e propondo caminhos para responsabilização e prevenção de novos desastres.

## 1. O DIREITO DOS DESASTRES E A RESPONSABILIZAÇÃO ESTATAL POR OMISSÃO: FUNDAMENTOS JURÍDICOS E CONCEITUAIS

As inundações no Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, podem ter exposto não apenas os danos imediatos das chuvas, mas também uma fragilidade estrutural urbana mais profunda: a gestão de resíduos sólidos urbanos. A falha no manejo de resíduos, combinada com a intensificação dos eventos climáticos, agravou as consequências ambientais e sociais, principalmente nas áreas mais vulneráveis. Nesse sentido, a falta de medidas estaduais preventivas pode ter evidenciado um cenário ignorado, levantando questões sobre o papel do Estado na proteção e justiça socioambiental.

Ao menos desde a Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano – conhecida como Declaração de Estocolmo de 1972 – reconhece-se que tanto o meio ambiente natural quanto aquele modificado pela ação humana são: "essenciais para o bem-estar e para o gozo dos

direitos humanos fundamentais, até mesmo o direito à própria vida[5]" (ONU, 1972).

De modo convergente, em 1990, no intuito de fortalecer de forma mais acentuada a proteção ao Meio Ambiente, a Comissão de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas, por meio da Resolução n.º 1990/41[6], declarou que os processos de degradação ambiental geram transformações irreversíveis no meio ambiente, colocando em risco os ecossistemas que sustentam a vida, a saúde e o bem-estar das populações humanas (ONU, 1990).

A partir de então, acentuou-se uma conexão entre os direitos humanos e a dignidade da pessoa que é de natureza indissociável, pois quando o meio ambiente é afetado negativamente, por intervenções humanas, frequentemente, instauram-se contextos de violação desses direitos, especialmente para populações vulnerabilizadas (Calgaro; Rech, 2017). Nessa perspectiva, um meio ambiente ecologicamente equilibrado não apenas constitui condição indispensável para o surgimento da vida, de acordo com Rammê (2012, p. 110), mas também permanece sendo um elemento fundamental para sua continuidade e preservação, pois

> [...] Essa relação entre preservação do ambiente planetário, direitos humanos e justiça ambiental decorre de uma óbvia constatação: o equilíbrio ecológico do planeta Terra é condição essencial para que não sejam violados os direitos humanos, provocando assim, injustiças ambientais.

5. "*Both aspects of man's environment, the natural and the man-made, are essential to his well-being and to the enjoyment of basic human rights the right to life itself.*"(ONU, 1972).

6. *Human Rights and the Environment.* (ONU, 1990).

A noção de Antropoceno, formulada para designar a atual etapa geológica em que a humanidade vive, entretanto, indica que a vivência no século XXI é marcada pela interferência intensa e prolongada das ações humanas sobre os sistemas naturais do planeta. A teoria, proposta por Crutzen e Stoermer (2000), evidencia o impacto cumulativo de processos como a industrialização, a exploração massiva de combustíveis fósseis e das demais práticas antrópicas que vêm alterando, de forma profunda, a estrutura geológica e climática da Terra.

Atualmente, é possível observar como os efeitos da ação humana sobre a natureza retornam de forma complexa à própria sociedade, revelando as contradições de um modelo de desenvolvimento sustentado na exploração intensiva dos recursos naturais, conforme destacam os autores Leves, Cavalheiro e Stoll (2024, p. 33):

> O avanço tecnológico e econômico alavancou a globalização, potencializando os riscos em contextos de controle estatal precários. Assim, a transformação na natureza gerada pela atividade humana, recursivamente atinge o próprio ser humano em riscos e benefícios, desmistificando a dicotomia das relações entre humanidade e natureza.

Os reflexos encontram-se mais acentuados quando se dissemina, tão somente, a inoperância do Poder Público Federal nessas questões, pois qualquer retração é vista como uma suposta ineficiência na sua condução de políticas sociais efetivas, que estejam voltadas à proteção ambiental. Essa lógica de enfraquecimento institucional tem repercussões diretas na gestão de riscos e na prevenção de desastres locais (Oliveira; Camardelo; Stedile, 2025).

A difusão da ideia de uma suposta ineficácia nacional integra um projeto político-ideológico articulado ao desenvolvimento do capitalismo em sua fase contemporânea, que adota o neoliberalismo como instrumento de expansão e consolidação da lógica econômica global e que promove, entre outras diretrizes, a redefinição das funções do Estado e, por conseguinte, a reformulação das políticas públicas (Oliveira; Camardelo; Stedile, 2025).

A essa movimentação, a autora Klein (2008, p. 16) denomina "capitalismo de desastres", que são intervenções ou ataques sistemáticos contra o espaço público, levadas a cabo, geralmente, durante ou logo após eventos de grande gravidade[7], que passam a ser explorados como janelas de oportunidade para expansão dos interesses do mercado, evidenciando uma lógica em que a tragédia se converte em instrumento de acumulação capitalista.

Trata-se de uma aplicação estratégica da máxima do *Estado Mínimo*[8], por vezes, difundida até mesmo pelos agentes estatais, por meio da desestruturação da esfera pública com privatizações ou supressão de bens coletivos essenciais; precarização de serviços fundamentais; ou, em última instância, redução do funcionalismo público e transferência das responsabilidades estatais. A lógica é de converter os bens comuns em mercadorias, por meio de mecanismos de privatização e atribuição de valor de mercado (Fama, 2018).

---

7. Tais episódios não se restringem às calamidades ambientais ou climáticas, podendo também emergir a partir de situações que geram colapso social, como golpes de Estado, colapsos econômicos, ações terroristas ou conflitos armados (Rojas, 2020).

8. Conceito que defende a limitação das funções e intervenção do Estado, especialmente na economia, com foco na liberdade de mercado, buscando restringir a intervenção estatal às funções essenciais como garantir a ordem, segurança e a aplicação da lei.

Um dos exemplos dessa situação é o Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil. O estado, desde 2020, já vinha sendo palco de fortes chuvas e ciclones extratropicais, os quais destruíram cidades – a exemplo de Roca Salles e Muçum – e deixaram 56 óbitos e 29 mil pessoas desalojadas, entre os períodos de julho de 2020 a setembro de 2023 (Brasil, 2021; Hartwig; Hohendorff, 2024).

Contudo, em maio de 2024, outro desastre climático ainda de maior magnitude atingiu o Estado e 478 dos seus Municípios – o que representa 96% do total de suas cidades – afetando, aproximadamente, 2,4 milhões de pessoas e resultando em 183 óbitos. Segundo os últimos dados divulgados pela Defesa Civil (2024), houve o registro total de, aproximadamente, 616,6 mil pessoas desalojadas, além de mais de 80 mil ficarem abrigadas em instalações provisórias no auge da urgência climática.

Constata-se que, embora elementos de origem *natural* – como ventos intensos e a atuação de um corredor de umidade oriundo da região amazônica – tenham contribuído para a ocorrência do desastre, sua gênese e gravidade também estavam profundamente relacionadas a fatores antrópicos. A crise climática induzida pela ação humana ampliou a severidade do evento extremo. Além disso, a intensidade dos seus impactos adveio de decisões políticas, sociais e econômicas tomadas tanto antes quanto após o evento, sobretudo em função da recorrente ausência de políticas públicas estaduais eficazes de prevenção e precaução (Hartwig; Hohendorff, 2024).

Isso porque, há pelo menos uma década, análises técnicas e documentos produzidos por instituições, inclusive internacionais, já apontavam para a intensificação das precipitações na região Sul do Brasil, bem como para os riscos iminentes

de alagamentos e transbordamentos fluviais. Nesse contexto, evidencia-se a co-responsabilidade dos entes federativos diante das recomendações relativas à adoção de políticas públicas voltadas à mitigação, à adaptação climática e ao ordenamento urbano preventivo (Dias, 2024).

Entre tais normativas e políticas públicas, destaca-se a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), instituída pela Lei Federal nº 12.305/2010, a qual estabelece diretrizes fundamentais para a adequada gestão dos resíduos sólidos urbanos (RSU). A referida norma institui diretrizes para uma gestão integrada e compartilhada dos resíduos sólidos, prevendo, entre outras medidas, a criação de consórcios intermunicipais voltados ao seu manejo. Fundamentada nos princípios da sustentabilidade e da proteção à saúde humana, a legislação orienta as ações governamentais no setor e estabelece metas como a eliminação dos lixões e a promoção de alternativas ambientalmente corretas para a destinação final dos resíduos sólidos urbanos (Brasil, 2010).

Entretanto, a gestão inadequada dos resíduos sólidos urbanos contribuiu, significativamente, para o agravamento dos efeitos das enchentes no estado do Rio Grande do Sul. A disposição incorreta de materiais como óleos, eletroeletrônicos e compostos químicos obstruiu sistemas de drenagem e favoreceu a contaminação de solo, água, fauna e flora. A decomposição dos resíduos e a liberação de gases tóxicos, potencializada por ventos fortes, intensificaram ainda mais os danos ambientais observados.

De acordo com levantamento conduzido pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), o volume de entulho acumulado no Estado durante o período das enchentes alcançou aproximadamente 46,7 milhões de toneladas.

Enquanto parte expressiva desse total decorreu da destruição de edificações e da inutilização de objetos como móveis, livros, sofás e demais bens pessoais, outra parte significativa adveio justamente de óleos, aparelhos eletrônicos e compostos químicos descartados incorretamente (UFRGS, 2024).

Para ilustrar a dimensão da situação, estima-se que, em Porto Alegre, cerca de 95 mil toneladas de resíduos foram removidas. Já no município de São Leopoldo, o montante chegou a, aproximadamente, 330 mil toneladas. Embora os dados revelem um panorama geral chamativo, os impactos mais severos das enchentes concentraram-se nos bairros periféricos da região metropolitana – e não necessariamente nos que mais geram resíduos –, o que evidencia as desigualdades socioespaciais na vulnerabilidade aos desastres (UFRGS, 2024).

Entretanto, a má gestão dos resíduos sólidos, evidenciada durante as enchentes no Rio Grande do Sul, não se restringe aos impactos ambientais imediatos, pois ela inaugura uma cadeia de efeitos, que ultrapassam a degradação ecológica e alcançam diretamente a saúde pública. O acúmulo de lixo e o comprometimento dos sistemas de drenagem não apenas ampliam os danos estruturais, mas também criam um ambiente propício à proliferação de doenças infecciosas, sobretudo em territórios negligenciados pelo poder público. Esse cenário convida à análise das bases jurídicas que sustentam a responsabilização estatal por omissão diante da violação dos direitos fundamentais ao meio ambiente equilibrado e à saúde.

## 2. A MÁ GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E O AGRAVAMENTO DAS INUNDAÇÕES

Antes das inundações de 2024, Porto Alegre já enfrentava deficiências crônicas em sua política de gestão de resíduos sólidos, especialmente nas periferias urbanas. E, apesar da existência do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), as ações implementadas já se demonstravam insuficientes para abarcar a complexidade socioespacial do município.

Sob tal ótica, cita-se o Recurso Inominado nº 71010466746 do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (RIO GRANDE DO SUL, 2023), que evidencia a omissão e a atuação deficiente da administração pública de Porto Alegre, no ano de 2023, na drenagem dos solos, na realização de obras de escoamento do esgoto pluvial, na dragagem e desassoreamento do corpo hídrico, na adequada destinação e manejo de resíduos sólidos, fatores que deram causa ao alagamento na época.

Outrossim, as inundações no estado do Rio Grande do Sul não são atuais, pois, historicamente, estão frequentemente associadas ao *El Niño*, que induz períodos de chuva acima da média para o Sul do Brasil (Observatório de Clima e Saúde; Fundação Oswaldo Cruz, 2024). Ocorre que a negligência de um serviço básico de saneamento, os déficits estruturais no sistema de coleta e destinação de resíduos contribuem para o comprometimento e eventos extremos de desastres, resultando em inundações recorrentes.

De acordo com Magalhães Filho *et al.* (2024), a má gestão de resíduos sólidos implica na obstrução dos sistemas de drenagem que acabam potencializando, por sua vez, os efeitos negativos das inundações, além de gerar a contaminação da

água. É, nesse sentido, que há um potencial aumento no risco meteorológico e hidrológico para a sociedade, ao expor a população a diversas fontes de contaminação pós-evento de inundações e cheias.

Com efeito, nas inundações de 2024, mesmo após a redução do nível da água, os desafios relacionados ao saneamento básico persistiram. A grande quantidade de resíduos sólidos acumulados pelas enchentes dificultou o processo de coleta e a destinação final, que não pôde ser realizado de forma imediata, apesar da existência de infraestrutura técnica, equipamentos, pessoal e recursos financeiros disponíveis para tanto (Magalhães Filho *et al.*, 2024). Segundo o estudo prévio feito por Lablonovski (2024), em parceria com pesquisadores do Instituto de Pesquisa Hidráulicas, calcula-se que, em razão dos impactos provocados pela enchente, tenham sido geradas cerca de 46,7 milhões de toneladas de resíduos sólidos.

Nessa situação, o aumento da presença de vetores de doenças acaba sendo uma realidade, bem como a degradação das condições ambientais, resultando em uma maior incidência de enfermidades e óbitos. A Nota Técnica, elaborada pelo Observatório de Clima e Saúde e pela Fundação Oswaldo Cruz (2024), esclarece bem a situação ao informar que a ocorrência de inundações pode facilitar a transmissão do vírus de hepatite A, diarreias, casos de leptospirose, infecções de pele (escabiose e impetigo), além de dermatites causadas pelo contato prolongado com água contaminada.

Ademais, as inundações provocam elevação nos gastos públicos e privados com a recuperação de infraestruturas de água, esgotamento sanitário e drenagem urbana, além da intensificação das operações de retirada de resíduos, sedimentos e entulhos, o que acarreta prejuízos materiais expressivos

tanto para a população quanto para o poder público (Magalhães Filho *et al.*, 2024).

À vista disso, depreende-se que as inundações que ocorreram em Porto Alegre não revelam apenas a negligência e a falta de gestão de resíduos, como também as desigualdades estruturais, que marcam a cidade. Nas palavras de Rossi (2025), a má gestão de resíduos no Município é um reflexo da injustiça ambiental e social.

Conforme os dados apresentados, em Nota Técnica do Observatório do Clima e Saúde e Fundação Oswaldo Cruz (2024), a região Sul do Brasil apresenta fragilidades, que impactam, de forma mais intensa, as comunidades em situação de maior vulnerabilidade social, perfazendo-se necessário:

> [...] desenvolver estratégias que não apenas enderecem a resposta imediata às crises, mas que também fortaleçam a resiliência das comunidades contra futuros eventos climáticos extremos, garantindo assim a segurança habitacional e a qualidade de vida dos cidadãos afetados (Brasil, 2024, p. 09).

As inundações de 2024, em Porto Alegre, portanto, não decorreram, exclusivamente, de fenômenos naturais, mas foram intensificados por um cenário pré-existente de negligência na gestão de resíduos sólidos, especialmente nas periferias urbanas. A persistência de déficits históricos, a ineficiência das políticas públicas e a falta de ações estruturantes revelam uma omissão institucional, que ultrapassa a esfera administrativa, configurando uma grave violação de direitos humanos ambientais. Os impactos observados – desde a obstrução de sistemas de drenagem até o aumento de doenças

infecciosas – reiteram a urgência de medidas integradas que enfrentem não apenas os efeitos imediatos dos desastres, mas também suas causas estruturais.

## 3. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DA RESPONSABILIZAÇÃO DO PODER PÚBLICO

Embora o Município de Porto Alegre tenha tomado algumas medidas para remediar e mitigar os danos causados pela inundação de 2024, entre eles, a formulação do Decreto nº 22.734, de 8 de junho de 2024, que assegura o descarte de resíduos inertes da enchente do Município, bem como prevê possíveis indenizações pelos danos causados por estes, a violação dos direitos fundamentais ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e à saúde pública exige mais do que ações pontuais e reativas.

No processo de enfrentamento de eventos climáticos, tais como as inundações de 2024 no Rio Grande do Sul, as ações para prevenir ou mitigar os seus impactos foram não apenas raras, mas também insuficientes para lidar com as previsões, que já vinham sendo anunciadas, no mínimo, desde os eventos de 2023. A ausência de planejamento e de medidas concretas evidencia uma negligência reiterada que, além de expor milhares de pessoas a riscos evitáveis, compromete os princípios constitucionais da dignidade humana, da proteção ambiental e da saúde coletiva (Ramos *et al.*, 2024).

De fato, importante evidenciar que, após a extinção do Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), em 1990, a responsabilidade pela gestão do sistema de proteção contra cheias foi transferida integralmente ao Município

de Porto Alegre. Essa atribuição ficou a cargo do Departamento de Esgotos Pluviais (DEP) até sua extinção, em 2017, por decisão do Chefe do Executivo municipal. A partir de então, a gestão passou ao Departamento Municipal de Água e Esgotos (DMAE), que se encontrava à frente da operação da estrutura no momento das enchentes de abril a maio de 2024 (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2025).

Sob esse viés, constata-se que a responsabilidade pela devida implementação de ações e planos estratégicos eram, à época, do Município de Porto Alegre. Contudo, consoante o exposto pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (MP/RS), na Ação Coletiva nº 5085281-97.2025.8.21.0001, apresentada em 31 de março de 2025 (2025, p. 22):

> [...] não há qualquer dúvida de que a cidade de Porto Alegre só foi inundada no desastre porque houve falhas em diversos dispositivos do seu Sistema de Proteção contra Cheias, e todas essas falhas ocorreram por negligência de agentes públicos da Prefeitura Municipal da Capital, ao longo de muitas gestões. O desastre era previsível e plenamente evitável, caso as estruturas de proteção tivessem recebido administração adequada e eficiente ao longo do tempo.

Na respectiva ação, o Ministério Público (2025) sustenta que o Município de Porto Alegre deve ser responsabilizado pelos danos materiais e morais sofridos pelos moradores e empresários afetados pelo desastre hidrológico, uma vez que tais prejuízos ocorreram da omissão do ente municipal quanto à adoção de medidas eficazes de vigilância, monitoramento, manutenção e modernização das infraestrututas integrantes

do Sistema de Proteção contra as Cheias. Magalhães *et al.* (2024, p. 07), expõe bem os danos causados à população e a responsabilidade dos governantes:

> ...] cabe mencionar que os diversos outros danos registrados à vida e a bens materiais, bem como os impactos ambientais, sociais e econômicos são decorrentes tanto da chuva extrema quanto do modelo de desenvolvimento das cidades – fatores antrópicos. Esses fatores acabam sendo determinantes da amplitude dos desastres, cabendo medidas de prevenção, mitigação e adaptação, com maiores e melhores esforços dos tomadores de decisão, com responsabilidade dos governantes, por meio de políticas e orçamentos consistentes.

Ademais, o Município teria deixado de implementar sistemas de alerta precoce e um plano de contingência voltado à prevenção e à resposta a eventos hidrológicos extremos. A inércia administrativa, conforme sustentado, não decorreu de impossibilidade técnica ou financeira, mas, sim, da ausência injustificada de atuação por parte dos gestores públicos, configurando omissão deliberada frente a deveres legais e constitucionais.

Para tanto, além de essencial um planejamento no nível tático e operacional que inclua planos de contingência e emergência, com atenção especial a cenários envolvendo eventos climáticos extremos e situações críticas, faz-se igualmente necessária a criação de um marco regulatório claro, técnico e autônomo, que assegure mecanismos de fiscalização, definição de responsabilidades e aplicação de sanções em caso de descumprimento (Magalhães *et al.*, 2024).

No direito público brasileiro, a responsabilidade civil do Estado, por danos decorrentes de condutas de seus agentes, sejam elas comissivas ou omissivas, está sujeita, como regra geral, ao regime da responsabilidade objetiva, conforme dispõe o artigo 37, § 6º, da Constituição Federal (CF).

Dentro desse contexto, é possível distinguir três principais teorias que regem a responsabilidade civil estatal: a teoria do risco administrativo, a teoria da culpa do serviço e, em hipóteses excepcionais, a teoria do risco integral. A teoria do risco administrativo é a adotada como padrão no ordenamento jurídico brasileiro e impõe ao Estado o dever de indenizar independentemente de culpa, excetuadas as hipóteses de força maior, caso fortuito ou culpa exclusiva da vítima (Gagliano; Pamplona Filho, 2025).

Já a teoria do risco integral, aplicável em situação excepcionais, prevê a responsabilização do Estado mesmo quando presentes excludentes tradicionais de responsabilidade, como força maior ou culpa da vítima. Essa teoria é expressamente adotada no direito brasileiro em casos de danos nucleares e danos ambientais (art. 21, inciso XXIII, alínea "d" e art. 225, § 3º, da CF, respectivamente), e encontra, conforme bem fundamentado pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul (2025), em situações que envolvam riscos extraordinários à coletividade, como no caso de inundações em áreas urbanizadas protegidas por sistemas estruturais de contenção.

Além do mais, os sistemas urbanos de proteção contra cheias funcionam, na prática, como barragens e, uma vez urbanizadas as áreas protegidas, presume-se que seus habitantes estejam seguros em razão da infraestrutura construída (Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, 2025). Entretanto, a falha ou a omissão na manuntenção

dessas estruturas (muros, diques, comportas e casas de bombas) representa um risco elevado à vida e à integridade das pessoas, demonstrando-se uma grande violação dos direitos humanos e ambientais garantidos constitucional e internacionalmente.

No âmbito do Sistema Interamericano de Direitos Humanos, a Corte Interamericana tem, reiteradamente, reconhecido que a degradação ambiental, sobretudo quando afeta comunidades vulneráveis ou tradicionais, constitui violação de direitos humanos fundamentais. A partir de uma interpretação extensiva da Convenção Americana, a Corte tem associado o desequilíbrio ambiental à violação dos direitos à vida, à integridade pessoal, à propriedade coletiva e à proteção judicial, compreendendo o meio ambiente como um pressuposto indispensável para a dignidade humana e sobrevivência cultural dos povos (D'Avila *et al.*, 2014).

> [...] a Corte tem fundamentado decisões que, por via oblíqua, protegem os bens ambientais, corroborando a tese da indivisibilidade, inter-relação e interdependência entre todos os direitos humanos, proclamada na Conferência de Teerã, reafirmada na Conferência Mundial de Viena de 1993 e reforçada por várias resoluções adotadas sob a égide da Organização dos Estados Americanos (D'Avila *et al.*, 2014, p. 27).

Nesse sentido, a omissão do Município de Porto Alegre na manutenção e gestão do Sistema de Proteção contra Cheias não apenas afronta normas constitucionais brasileiras, como também viola compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro. Em cenários como o das enchentes de 2024,

a responsabilização estatal deve ser compreendida à luz da indivisibilidade dos direitos humanos, especialmente quando os danos ambientais comprometem diretamente a vida, a saúde e os meios de subsistência de comunidades inteiras.

Assim, a atuação do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Ação Coletiva nº 5085281-97.2025.8.21.0001, assume papel fundamental na busca pela responsabilização do Município de Porto Alegre pelos danos causados pela enchente de 2024. A omissão na gestão e manutenção do Sistema de Proteção contra Cheias, somada à ausência de medidas preventivas e de resposta emergencial, revela uma falha estrutural no cumprimento de deveres constitucionais e legais. Essa conduta omissiva não apenas comprometeu direitos fundamentais à saúde e ao meio ambiente equilibrado, como também agravou os impactos sobre populações já vulnerabilizadas.

Dessa forma, a responsabilização civil do poder público — seja pelo regime do risco administrativo, aplicável às omissões estatais, seja pela adoção excepcional da teoria do risco integral — constitui instrumento indispensável de efetivação dos direitos humanos ambientais. Mais do que a reparação de danos, trata-se de afirmar a centralidade da proteção socioambiental no Estado Democrático de Direito e de exigir o compromisso das instituições com a prevenção de desastres evitáveis. A responsabilização do Município de Porto Alegre, portanto, não é apenas juridicamente cabível, mas social e eticamente necessária. Para tanto, é imprescindível que essa responsabilização venha acompanhada de um redirecionamento estrutural das políticas públicas, com ênfase na gestão adequada dos resíduos sólidos — fator central na obstrução dos sistemas de drenagem e na intensificação dos impactos

das inundações —, assegurando planejamento integrado, investimento contínuo e justiça ambiental para as populações historicamente mais atingidas.

## CONCLUSÃO

A análise dos eventos que ocorreram em Porto Alegre, em 2024, revela que os desastres climáticos, embora potencializados por fenômenos naturais, são fortemente determinados por decisões políticas e administrativas — ou pela ausência delas. A negligência do poder público com a política de resíduos sólidos tornou evidente a falta de prioridade dada às ações preventivas e estruturais, que poderiam ter reduzido significativamente os impactos das inundações. Quando o lixo entope os canais de drenagem e bloqueia a passagem das águas, a cidade não apenas falha em sua engenharia, mas também em sua ética pública e em seu compromisso com os direitos humanos e ambientais.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, estabelece o dever do poder público de garantir um meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo este um direito de todos e um dever do Estado. Aliado a isso, o Código Civil prevê a responsabilidade objetiva do Estado por omissão quando este, sendo obrigado a agir, permanece inerte diante de riscos previsíveis. Nesse caso, a responsabilidade do Município de Porto Alegre pode ser juridicamente fundamentada tanto na falha em prevenir o desastre quanto na ausência de resposta adequada durante e após sua ocorrência. Trata-se, portanto, de uma violação do dever de proteção, que compromete a dignidade da pessoa humana.

É necessário, também, destacar que os grupos mais vulneráveis — como mulheres, crianças, idosos, pessoas com deficiência e moradores de áreas periféricas — foram os mais afetados pela tragédia. Isso evidencia a necessidade de uma abordagem interseccional e territorializada nas políticas de gestão de riscos e desastres. A ausência de escuta ativa dessas populações na elaboração e revisão dos planos de contingência e de resíduos sólidos reforça a exclusão histórica dessas vozes dos processos decisórios urbanos. A promoção da justiça ambiental e da equidade requer, portanto, que o planejamento urbano seja guiado pelo princípio da participação social e pelo respeito aos saberes locais.

Diante disso, torna-se urgente repensar o modelo de governança ambiental adotado em Porto Alegre e em outras cidades brasileiras. A prevenção de desastres exige planejamento contínuo, orçamento adequado, capacitação técnica e, sobretudo, compromisso político com a vida e a dignidade das populações. O enfrentamento à má gestão de resíduos sólidos deve estar no centro dessa agenda, sendo tratado como uma questão de justiça climática e não apenas como um problema de limpeza urbana. Só assim será possível romper com o ciclo de desastres evitáveis e garantir um futuro mais justo, seguro e resiliente para todas e todos.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 04 maio. 2025.

BRASIL. Defesa Civil. **Grid+10:** Caderno técnico de gestão integrada de riscos e desastres. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Regional, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil/gestao-integrada-de-riscos-e-desastres. Acesso em: 05 mai. 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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 03 mai. 2025.

CALGARO, Cleide; RECH, Moises João. Justiça ambiental, Direitos Humanos e Meio Ambiente: Uma relação em construção. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 3, n. 2. 2017. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/210565567.pdf. Acesso em: 03 mai. 2025. P. 1-16.

CRUTZEN, Paul; STOERMER, Eugene. **The "Anthropocene"**. Global Change Newsletter, n. 41, p. 17-18, 2000. Disponível em: https://www.igbp.net/download/18.316f18321323470177580001401/1376383088452/NL41.pdf. Acesso em: 03 mai. 2025.

D'AVILA, C. D. B. *et al.* A proteção reflexa do meio ambiente na Jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista IIDH**. v. 60. 2014. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/tablas/r34017.pdf. Acesso em: 04 maio. 2025. p. 12-38.

DEFESA CIVIL. **Boletins sobre o impacto das chuvas no RS**. Disponível em: https://www.estado.rs.gov.br/boletins-sobre-o--impacto-das-chuvas-no-rs. Acesso em: 04 mai. 2025.

DIAS, Tatiana. Enchentes no RS: leia o relatório de 2015 que projetou o desastre – e os governos escolheram engavetar. **Intercept Brasil**, 2024. Disponível em: https://www.intercept.com.br/2024/05/06/enchentes-no-rs-leia-o-relatorio-de-2015-que-projetou-o-desastre-e-os-governos-escolheram-engavetar/. Acesso em: 04 mai. 2025.

FÓRUM ALTERNATIVO MUNDIAL DA ÁGUA – FAMA. **Documentos finais FAMA 2018**: declaração final do Fórum Alternativo Mundial da Água. 2018. Disponível em: https://www.ecodebate.com.br/2018/03/23/declaracao-final-do-forum-alternativo-mundial-da-agua-fama-2018-reafirma-agua-nao-e-mercadoria-a-agua-e-do-povo/. Acesso em: 03 mai. 2025.

GAGLIANO, P. S.; PAMPLONA FILHO, R. **Novo Curso de Direito Civil**: responsabilidade civil. 23. ed. São Paulo: Saraiva Jur, 2025.

HARTWIG, Elisa; VON HOHENDORFF, Raquel. O capitalismo de desastres no Brasil: enchentes no RS e violações de direitos humanos. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS**, v. 19, n. 1, p. 251-273, 2024. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/141812. Acesso em: 03 mai. 2025.

KLEIN, Naomi. **A doutrina do choque**: A ascensão do capitalismo de desastre. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

LABLONOVSKI, G. M. **Inundações no Rio Grande do Sul**: quantificação preliminar de entulho de construção na bacia do Lago Guaíba. [s.l.]: UFRGS, maio 2024. Disponível em: https://

www.ufrgs.br/iph/wp-content/uploads/2024/05/Mapa-Residuos_traduzido-2.pdf. Acesso em: 04 maio. 2025.

LEVES, Aline Michele Pedron; CAVALHEIRO, Larissa Nunes; STOLL, Sabrina Lehnen. Os impactos dos desastres climáticos no Estado do Rio Grande do Sul: políticas públicas ao encontro do desenvolvimento sustentável. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS**, v. 19, n. 1, p. 30-49, 2024. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ppgdir/article/view/141911. Acesso em: 05 mai. 2025.

MAGALHÃES FILHO, F. *et al.* **Nota técnica sobre saneamento em situações de desastres hidrológicos:** inundações. [s.l.]: Nesa/IPH/UFRGS, 2024. Disponível em: https://www.ufrgs. br/iph/wp-content/uploads/2024/01/Nota-tecnica_Rev10.pdf. Acesso em: 02 maio. 2025.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Ação Coletiva nº 5085281-97.2025.8.21.0001**. Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, 2025.

OBSERVATÓRIO DE CLIMA E SAÚDE; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **As inundações no Rio Grande do Sul, impactos e suas possíveis consequências sobre a saúde da população**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://climaesaude.icict.fiocruz.br/sites/climaesaude.icict.fiocruz.br/files/Inundacoes_no_Rio_Grande_do_Sul_e_a_saude.pdf. Acesso em 02 maio. 2025.

OBSERVATÓRIO DE CLIMA E SAÚDE; FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ. **Problemas de saúde relacionados ao desastre climático no Rio Grande do Sul. Situação atual e cenários pós-**

**-enchente**. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: https://climaesaude.icict.fiocruz.br/sites/climaesaude.icict.fiocruz.br/files/Nota%202-%20Doen%C3%A7as%20e%20agravos.pdf. Acesso em: 02 maio. 2025.

OLIVEIRA, Mara de; CAMARDELO, Ana Maria Paim; STEDILE, Nilva Lúcia Rech. As enchentes ocorridas no Rio Grande do Sul: Degradação ambiental, negacionismo e minimização do Estado. **RECIMA21 - Revista Científica Multidisciplinar**, v. 6, n. 1, p. 01-20, 2025. Disponível em: https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/6094/4189. Acesso em: 05 mai. 2025.

RAMMÊ, Rogério Santos. **As dimensões da justiça ambiental e suas implicações jurídicas**: uma análise à luz de modernas teorias da justiça. 2012. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2012. Disponível em: https://repositorio.ucs.br/xmlui/handle/11338/381. Acesso em: 04 mai. 2025.

RAMOS, M. P. *et al.* **As enchentes de 2024 no Rio Grande do Sul e a capacidade de resposta dos municípios às inundações**. Redes, v. 29. n. 1. 2024. Disponível em: https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/19566. Acesso em: 02 maio. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. DECRETO Nº 22.734, DE 8 DE JUNHO DE 2024. **Dispõe sobre a requisição administrativa dos terrenos localizados na Macrozona 2, UEU 16, Quarteirão 375, a fim de assegurar o descarte de resíduos inertes da enchente do Município de Porto Alegre**. Diário Oficial [do município de Porto Alegre], Porto Alegre, 2024. Disponível em: https://leis-

municipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/decreto/2024/2274/22734/decreto-n-22734-2024-dispoe-sobre-a-requisicao-administrativa-dos-terrenos-localizados-na-macrozona-2-ueu-16-quarteirao-375-a-fim-de-assegurar-o-descarte-de-residuos-inertes-da-enchente-do-municipio-de-porto-alegre. Acesso em: 02 maio. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **Recurso Cível, nº 71010466746**. Recorrente: Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: Eloir de Souza Vargas Seibert, Relatora: Dra. Rute dos Santos Rossato, 17 fev. 2023. Disponível em: https://www.tjrs.jus.br/novo/imprime-html-jurisprudencia. Acesso em: 02 maio. 2025.

ROJAS, Claudia Marcela Orduz. **O rompimento da barragem de rejeitos de Fundão e a ascensão do capitalismo de desastres no Brasil**. 2020. Tese (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufmg.br/handle/1843/34445. Acesso em: 03 mai. 2025.

ROSSI, M. Z. O problema do lixo e a História Ambiental Urbana: Políticas Públicas para Resíduos Sólidos em Porto Alegre/RS (séculos XIX e XX). **Boletim do Tempo Presente.** v. 14. n. 1. 2025. Disponível em: https://ufs.emnuvens.com.br/tempopresente/article/view/22714. Acesso em: 02 maio. 2025. p. 21-46.

UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. **Resolution 1990/41: Human rights and the environment**. Genebra, 1990. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/90849. Acesso em: 02 mai. 2025.

UNITED NATIONS. **Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment (Stockholm Declaration)**. Estocolmo, 1972. Disponível em: https://docs.un.org/es/A/CONF.48/14/Rev.1. Acesso em: 02 mai. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. **Inundações no Rio Grande do Sul – Quantificação preliminar de entulho de construção na Bacia do Lago Guaíba**. Disponível em: https://www.ufrgs.br/iph/wp-content/uploads/2024/05/Mapa-Residuos_traduzido-2.pdf. Acesso em: 03 mai. 2025.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL. Observatório das Metrópoles. **Áreas mais atingidas pelas enchentes no RS**. Disponível em: https://conteudo.imguol.com.br/c/noticias/aa/2024/05/15/mapa-mostra-que-areas-mais-pobres-foram-as-mais-atingidas-pelas-enchentes-em-rs-1715803302502_v2_450x1.png.webp. Acesso em: 02 mai. 2025.

# A PROTEÇÃO DA DIVERSIDADE CULTURAL DOS INDÍGENAS NO ÂMBITO DO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

ARIANE LANGNER ANTONIOLLI[1]
CIBELI ZULIANI[2]

## INTRODUÇÃO

O crescimento dos mercados culturais mundiais e a profusão de novas tecnologias da informação levaram à chamada globalização cultural e à sensação, generalizada, de que o mundo estaria passando por um processo acelerado de homogeneização e padronização cultural, em especial devido às profundas assimetrias da divisão internacional do trabalho cultural. Essa conjuntura trouxe uma preocupação global em torno da proteção da diversidade cultural e das identidades, acompanhada de uma crescente normatização em âmbito internacional e nacional.

Diante disso, o presente trabalho objetiva, em um primeiro momento, analisar como essa questão da proteção e promoção da diversidade cultural restou positivada, tanto em âmbito internacional como no sistema normativo brasileiro. Trata-se de um primeiro passo, necessário para que, em um segundo momento, seja exposto como o Poder Judiciário

1. Doutoranda do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito da URI, Santo Ângelo. Mestre em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Lattes (http://lattes.cnpq.br/3202621907128764) E-mail: arianelangner@hotmail.com.
2. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Especialista em Direito Criminal. Analista Jurídica do Ministério Público do RS. Lattes (http://lattes.cnpq.br/1310348160428755). E-mail: cibi.zuliani@hotmail.com.

brasileiro vem trabalhando essa questão. Ao final, buscar-se-á responder a presente indagação: a diversidade cultural das comunidades indígenas vem sendo protegida/fortalecida efetivamente pelas decisões judiciais?

A importância desse trabalho está na necessidade de levar à discussão a urgente questão da preservação da cultura indígena, a par do tanto que já se perdeu e está na iminência de se perder. Institutos normativos fortes e uma atuação efetiva do Poder Judiciário no sentido de proteger a diversidade cultural é imprescindível para ser mantida a sociedade brasileira como uma sociedade plural, nos termos prometidos pela Constituição Federal.

Imprescindível a consolidação da pesquisa será adoção da teoria de base ("metodologia" de abordagem) fenomenológico-hermenêutica, que constitui um "deixar ver", fenômeno essencial para o desvelamento. A investigação fenomenológica dá-se por meio da interpretação e propicia a recondução do olhar do ente para o ser, incompatível, portanto, em tese, com a caracterização de método. A referida matriz aproxima-se da constatação de que o ser dos entes só se dá na *applicatio*, o que será possível diante da condição de ser-no-mundo do intérprete e de sua consciência histórica. Considerando-se o acima exposto, o "método" de procedimento adotado foi o monográfico, dada a verificação das condições de possibilidade para um efetivo "acontecer" da Constituição no que se refere à proteção da diversidade cultural.

## 1. BASES JURÍDICAS DA PROTEÇÃO DA DIVERSIDADE CULTURAL EM ÂMBITO INTERNACIONAL E NACIONAL

### 1.1. O DIREITO À DIFERENÇA E SUA PROTEÇÃO EM ÂMBITO INTERNACIONAL

> Em anos recentes, a Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (UNESCO) passou a capitanear as discussões realizadas, em âmbito mundial, no que diz respeito à cultura, principalmente no sentido de organizar um conjunto de ações e propostas de regulamentação, definição e normatização da categoria cultura em face das profundas transformações ocorridas no final do século XX (Alves, 2010, sp). Essas transformações, em especial o crescimento dos mercados culturais mundiais e a profusão de novas tecnologias da informação, levaram à chamada globalização cultural e à sensação generalizada de que o mundo estaria passando por um processo acelerado de homogeneização e padronização cultural, em especial devido às profundas assimetrias da divisão internacional do trabalho cultural.

Realmente, a "ideologia da globalização não reconhece realidade e valores diferenciados, pois preconiza pensamento e sentido únicos para o destino da humanidade, voltados para o mercado" (Dantas, 2005, p. 188), disso decorre a homogeneização cultural, fala-se em nação única, língua única e sujeito abstrato. Essa conjuntura levou a um apelo global pelo binômio proteção/fortalecimento da diversidade cultural e das identidades regionais e locais, uma verdadeira "rede global de

defesa e promoção da diversidade e da identidade que produziu uma grande pressão junto aos governos nacionais (sobretudo os governos dos chamados países em desenvolvimento) e organismos transnacionais (BID e UNESCO)" (Alves, 2014, sp).

A exigência global de reconhecimento político e jurídico das diferenças demandou a elaboração de novas políticas públicas para proteger e promover as diferenças e as identidades étnico-culturais heterogêneas. Formou-se todo um novo contexto mundial de reconhecimento da pluralidade cultural e normativa, falava-se, como nunca antes, no direito à diferença. O direito à diferença foi reconhecido "como valor jurídico e político que propicia – calcada em princípios democráticos – a preservação e manifestação da identidade, assim como a participação pública nos âmbitos político, social, cultural e econômico, desde e com suas diferenças" (Dantas, 2005, p. 182).

Esses apelos à diversidade e à promoção das identidades locais e regionais foram marcantes na América Latina, onde há uma grande heterogeneidade de línguas, crenças, costumes e tradições. Em meio a esse contexto, a UNESCO assumiu esse importante papel de capitanear as discussões realizadas em âmbito mundial, envolvendo cultura, bem como na criação de inúmeros mecanismos jurídicos de proteção e promoção da diversidade e da identidade. A UNESCO entende que o patrimônio cultural de um povo integra sua identidade e diversidade cultural (UNESCO, s.d). Hoje, "o número significativo de convenções e instrumentos jurídicos na área da cultura no âmbito da UNESCO, atesta o elevado grau de preocupação normativa com o tema da cultura" (Alves, 2010, sp).

A partir dessas considerações primeiras, é importante esclarecer que se centralizará na análise dos mecanismos de

proteção à diversidade cultural à luz da proteção da diversidade cultural dos povos indígenas. Nesse norte, ressalta-se que o Brasil é considerado um país megassociodiverso (rico em diversidade social e cultural), de modo que a expressão "povos indígenas" não se remete a uma homogeneidade étnica, mas, sim, a mais de 230 povos com características sociais, jurídicas, econômicas e culturais distintas (Jófej, 2006, p. 124). A esse passo, Lúcia Fernanda Jófej traz um conceito amplo de patrimônio cultural indígena, como sendo aquele que inclui:

> [...] os conceitos de patrimônio material (ou tangível) e imaterial (ou intangível), aí presentes todas as manifestações de expressão que fazem parte do universo cultural de um Povo Indígena: são nossos cantos e danças, as formas próprias de educação, as pinturas corporais de cada Povo, as técnicas artesanais herdadas dos ancestrais, inclusive a arte plumária, que traz significado e beleza aos nossos rituais. São ainda as rezas e os conhecimentos tradicionais dos pajés, a relação de espiritualidade que nos une aos nossos territórios tradicionais e tudo o que neles preservamos, porque são parte integrante do nosso universo cultural, a sabedoria dos anciãos, as histórias contadas ao redor da fogueira, as brincadeiras das crianças, as festas e os rituais e todos os aspectos que integram as nossas formas culturais de viver e de ver o mundo. (Jófej, 2006, p. 132)

Feitas essas considerações, o estudo partirá para a análise dos marcos jurídicos internacionais importantes no que concerne à proteção e à promoção da diversidade cultural indígena. O primeiro instrumento normativo a ser abordado é

a Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, que a par de sua indiscutível importância histórica e jurídica para os direitos humanos em geral, tem papel fundamental na proteção à cultura e aos direitos intelectuais. É o que se pode verificar do artigo XXVII, dentro outros:

> Artigo XXVII - 1. Toda pessoa tem o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade, de fruir as artes e de participar do processo científico e de seus benefícios. 2. Toda pessoa tem direito à proteção dos interesses morais e materiais decorrentes de qualquer produção científica, literária ou artística da qual seja autor. (ONU, 1948)

Na sequência, merece destaque a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), aprovada pelo Brasil através do Decreto Legislativo nº 2, de 1994, que tratou, pela primeira vez, em nível mundial, da conservação e do uso sustentável de todos os componentes da biodiversidade. "A CDB inaugura uma nova visão acerca das discussões sobre biodiversidade ao reconhecer a importância dos conhecimentos, das práticas e das inovações de Povos Indígenas e Comunidades Locais na preservação e na conservação do meio ambiente" (Jófej, 2006, p. 126). A par da importância da CDB para a questão da biodiversidade, o reconhecimento do valor dos conhecimentos tradicionais dos povos indígenas, por si só, é um importante passo na luta pela proteção da diversidade cultural indígena. Dentre as previsões da CDB, destaca-se:

> Artigo 8º [...] Em conformidade com sua legislação nacional, respeitar, preservar e manter o conhecimento,

> inovações e práticas das comunidades locais e populações indígenas com estilo de vida tradicionais relevantes à conservação e à utilização sustentável da diversidade biológica e incentivar sua mais ampla aplicação com a aprovação e a participação dos detentores desse conhecimento, inovações e práticas; e encorajar a repartição equitativa dos benefícios oriundos da utilização desse conhecimento, inovações e práticas. (Brasil, 1994)

Anos mais tarde, a República Federativa do Brasil, através do Decreto Legislativo nº 143/02 e do Decreto Presidencial nº 5.051/04, internalizou a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, que estabelece diversas diretrizes e mecanismos de proteção dos povos indígenas. Já na parte introdutória do documento, é exaltada a necessidade de se buscar a manutenção e o fortalecimento da identidade dos povos, e a integridade de suas tradições, costumes, valores, práticas e instituições.

Não obstante, é reconhecida a particular contribuição dos povos indígenas à diversidade cultural, à harmonia social e ecológica da humanidade de modo que, no preâmbulo, é relacionado os conhecimentos desses povos com a sustentabilidade. É o principal instrumento internacional de defesa de direitos indígenas na atualidade, posto que se preocupa em garantir o direito desses povos de gerir suas vidas de modo a ter o mínimo de erosão cultural e manter suas identidades, línguas e religiões. Dentre as previsões, identifica-se especial importância no disposto no artigo 6º:

> Artigo 6º 1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão: a) consultar os povos inte-

> ressados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.

Conforme já relatado, a UNESCO teve importante papel na criação de alguns dos documentos jurídicos mais relevantes acerca da proteção da diversidade cultural, dentre os quais se destacam principalmente a Convenção para Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial (2003) e a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais (2005). A primeira foi promulgada, no Brasil, pelo Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006, e traça uma série de diretrizes para os Estados-membros na preservação do patrimônio imaterial, dentre as quais se destacam:

> Artigo 11: Funções dos Estados Partes
>
> Caberá a cada Estado Parte:
>
> a) adotar as medidas necessárias para garantir a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial presente em seu território;
>
> b) entre as medidas de salvaguarda mencionadas no parágrafo 3 do Artigo 2, identificar e definir os diversos elementos do patrimônio cultural imaterial presentes em seu território, com a participação das comunidades, grupos e organizações não-governamentais pertinentes.
>
> Artigo 13: Outras medidas de salvaguarda

Para assegurar a salvaguarda, o desenvolvimento e a valorização do patrimônio cultural imaterial presente em seu território, cada Estado Parte empreenderá esforços para:

a) adotar uma política geral visando promover a função do patrimônio cultural imaterial na sociedade e integrar sua salvaguarda em programas de planejamento;

b) designar ou criar um ou vários organismos competentes para a salvaguarda do patrimônio cultural imaterial presente em seu território;

c) fomentar estudos científicos, técnicos e artísticos, bem como metodologias de pesquisa, para a salvaguarda eficaz do patrimônio cultural imaterial, e em particular do patrimônio cultural imaterial que se encontre em perigo;

d) adotar as medidas de ordem jurídica, técnica, administrativa e financeira adequadas para:

i) favorecer a criação ou o fortalecimento de instituições de formação em gestão do patrimônio cultural imaterial, bem como a transmissão desse patrimônio nos foros e lugares destinados à sua manifestação e expressão;

ii) garantir o acesso ao patrimônio cultural imaterial, respeitando ao mesmo tempo os costumes que regem o acesso a determinados aspectos do referido patrimônio;

iii) criar instituições de documentação sobre o patrimônio cultural imaterial e facilitar o acesso a elas. (Brasil, 2006)

Um ano mais tarde, a República Federativa do Brasil promulgou a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, através do Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007. A referida Convenção, com força de lei, criou direitos, deveres e compromissos, e apresenta um conceito dilatado de cultura. Essa Convenção representou a "consolidação de um conjunto de instrumentos jurídicos produzidos pela UNESCO desde os anos setenta" (Alves, 2010, sp), e consistiu na primeira vez que uma Convenção reconhecia a peculiaridade distinta dos bens e serviços culturais.

A Convenção tem como objetivo, dentre outros, a preservação da diversidade cultural, reconhecendo-a enquanto processo que garante a sobrevivência da humanidade e enquanto patrimônio comum da humanidade. Além disso, dá diretrizes gerais para as políticas públicas dos Estados na preservação da diversidade cultural, dentre as quais se destacam:

> Artigo 6 – Rumo a uma diversidade cultural accessível a todos. Enquanto se garanta a livre circulação das idéias mediante a palavra e a imagem, deve-se cuidar para que todas as culturas possam se expressar e se fazer conhecidas. A liberdade de expressão, o pluralismo dos meios de comunicação, o multilingüismo, a igualdade de acesso às expressões artísticas, ao conhecimento científico e tecnológico – inclusive em formato digital - e a possibilidade, para todas as culturas, de estar presentes nos meios de expressão e de difusão, são garantias da diversidade cultural.
>
> [...]

> Artigo 9 – As políticas culturais, catalisadoras da criatividade As políticas culturais, enquanto assegurem a livre circulação das idéias e das obras, devem criar condições propícias para a produção e a difusão de bens e serviços culturais diversificados, por meio de indústrias culturais que disponham de meios para desenvolver-se nos planos local e mundial. Cada Estado deve, respeitando suas obrigações internacionais, definir sua política cultural e aplicá-la, utilizando-se dos meios de ação que julgue mais adequados, seja na forma de apoios concretos ou de marcos reguladores apropriados. (Brasil)

Examinadas as bases jurídicas internacionais de proteção à diversidade cultural, é possível verificar um problema quando a temática é tratada de forma tão compartimentada, por instâncias de diferentes níveis e com pouca transdisciplinariedade, deixando de fora da sua elaboração os reais beneficiários (indígenas, por exemplo). Dessa forma, muitas vezes, desconhecem a sua existência, o que reduz significativamente a sua eficiência (Jófej, 2006, p. 138-139). Nesse sentido, no segundo subcapítulo o estudo voltará a análise para os instrumentos normativos presentes no Direito brasileiro.

## 1.2. BREVE HISTÓRICO DO TRATAMENTO DO INDÍGENA NO BRASIL E AS BASES JURÍDICAS DE PROTEÇÃO À DIVERSIDADE CULTURAL NO DIREITO BRASILEIRO

Quando os europeus chegaram à América, encontraram outra cultura e sob o argumento da superioridade de sua cultura, empreenderam a dominação e uma "guerra justa" contra

os habitantes originais "incivilizados". Durante a colonização portuguesa, os direitos dos conquistados eram menosprezados, posto não serem considerados pessoas humanas; isso justificava "a invasão e tomada violenta do território, a escravização, as guerras, os massacres e ocultamento jurídico" (Dantas, 2005, p. 187). Nesse sentido, complementa Enrique Dussel (2009, p. 297):

> A causa da guerra justa não era por serem pagãos, mas por serem incivilizados. De modo que as culturas do Império Azteca, a dos Maias ou a dos Incas não eram exemplos de alta civilização para Ginés. Por outro lado, poder encontrar outro povo que adorasse "o Deus verdadeiro" (europeu e cristão) era uma condição absurda. Por isso, perante povos "atrasados" ficava tautologicamente justificada a guerra de conquista.

Nesse período não só houve o esbulho das terras indígenas, como os indígenas foram segregados em espaços territoriais ínfimos (aldeamentos); práticas as quais vão perdurar durante o Império e boa parte da República no Brasil, sem qualquer preocupação com a manutenção das condições necessárias à reprodução sociocultural desses povos (Araújo, 2006, p. 24-26). É sabido que, historicamente, foi negado, aos índios, o direito de expressar suas identidades e diferenças, assim como foram submetidos a um processo de morte não só física (genocídio), mas também cultural (epistemicídio), devido a uma violenta busca por uma homogeneização social e cultural.

O epistemicídio, muitas vezes, pode partir de políticas do próprio Estado, principalmente quando elas são elaboradas sem a participação de seus destinatários, no caso, dos indí-

genas. No Brasil, por muito tempo, buscaram-se formas de integração dos povos indígenas à comunhão nacional, descaracterizando as respectivas sociedades. Ao não levar em conta a diferença dos contextos político-histórico-social-cultural, a igualdade de direitos pode significar morte cultural (Dantas, 2005, p. 183). Sem levar em consideração esses contextos, que foram esculpidas algumas das previsões do Código Civil de 1916 e o artigo 1º do Estatuto do Indígena.

O Código Civil de 1916 tratou os indígenas como pessoas de relativa capacidade, ou seja, não teriam capacidade plena para os atos da vida civil enquanto não integrados totalmente à comunidade nacional. Essa tutela especial conferida ao indígena era carregada de caráter depreciativo e preconceituoso, traduzindo-se em arbítrio e imposição de vontade, porque pressupunha que os indígenas viviam em estado de barbárie e selvageria. O único caminho, portanto, era o indígena integrar-se à comunidade nacional, o que, em última análise, significava transformar os índios em não-índios.

Esse instituto da tutela do Código Civil, além de ter sido sempre mal prestado, não é adequado às populações indígenas. Ao mesmo tempo não é possível que inexista qualquer tipo de proteção ao indígena, posto que um tratamento diferenciado é necessário em razão das peculiaridades culturais. Está-se falando em um regime de proteção diferenciado, tanto nas relações dos indígenas com o Estado quanto em suas relações com os demais cidadãos, "pautada na necessidade de convivência harmônica de universos culturais diferentes, o que pressupõe normas capazes de garantirem os direitos desses povos e a sua autonomia na gestão de modos próprios de vida, impedindo a exploração e a violação de tais direitos" (Araújo, 2006, p. 56).

Dessa forma, o ideal seria que a legislação buscasse um equilíbrio, protegendo o indígena e sua cultura diferenciada, mas sem que essa proteção se revista de caráter discriminatório e preconceituoso. O Código Civil de 2002 não conseguiu atingir esse desiderato, pois, embora retire a expressão acerca da capacidade relativa do indígena, faz remissão à legislação especial: o Estatuto do Indígena. O Estatuto, por sua vez, considera, em princípio, o indígena como absolutamente incapaz, só sendo considerado plenamente capaz se ele mostrar "discernimento" para os atos da vida civil, ou seja, não deixa de conferir tratamento preconceituoso a questão.

A Constituição Federal, por outro lado, deu um importante passo no sentido da proteção à diversidade cultural, ao comportar, em seu bojo, uma série de novidades no trato da questão indígena, reservando capítulo específico para a matéria. O texto constitucional incorporou a mais moderna concepção de igualdade, fala-se, agora, de uma igualdade a partir da diferença, de modo que foi assegurado aos indígenas o direito à diferença e foi afastada a perspectiva assimilacionista (Araújo, 2006, p. 38).

O artigo 231 da Constituição Federal deixa claro o acolhimento da relatividade das culturas (multiculturalismo) e da pluralidade de etnias, e, consequentemente, o afastamento de qualquer argumento em favor de uma suposta superioridade em favor de alguma cultura. Em seu lugar, encontra-se o respeito pela diversidade cultural, o reconhecimento da cultura como expressão de uma identidade diferenciada e a ordem de proteção do patrimônio intelectual e cultural, tangível e intangível.

Antes da Constituição de 1988, o Estatuto do Indígena, em seu artigo 47, já assegurava "o respeito ao patrimônio cultural das comunidades indígenas, seus valores artísticos e meios

de expressão". O Estatuto, no entanto, não foi recepcionado em diversas partes, como o artigo 1º, que abriga o princípio integracionista. Este artigo traz a mácula do preconceito com a cultura indígena, que deveria evoluir até o estágio em que se encontrasse com a cultura da sociedade predominante, até o ponto de se unificar.

A Constituição de 1988 traz um "novo tempo, não mais marcado pela exclusão jurídica e sim pela inclusão constitucional das pessoas e povos indígenas em suas diferenças, valores, realidades e práticas sociais, com permanentes e plurais possibilidades instituintes" (Dantas, 2005, p. 187). O indígena não é mais sujeito abstrato, mas concreto e contextualizado, com uma realidade sociocultural própria. No entanto, a par dessas previsões constitucionais, identificam-se alguns problemas no que concerne a alguns direitos mais propriamente, pois não há uma normatização específica para a aplicação aos indígenas.

O artigo 5º, X, da Constituição Federal, exemplificativamente, assegura o direito à inviolabilidade da intimidade, da honra e da imagem a todas as pessoas. Ocorre que se tirada uma foto de um indígena ornamentado de acordo com suas tradições, não se está retratando aquela única pessoa somente. A utilização da imagem recai sobre elementos de conteúdo cultural, social e coletivo (étnico), próprio e distinto, que remete a determinado povo indígena, pois cantos, danças, pinturas e demais formas de expressão cultural dos povos indígenas têm uma simbologia (Jófej, 2006, p. 133). Essas peculiaridades socioculturais deixam incógnitas em relação a, por exemplo, como deve ser feita a cessão de imagem.

Para Lúcia Fernanda Jófej (2006, p. 133), no caso de utilização comercial dessa imagem, deveria haver, primeiramente,

uma prévia e ampla consulta, com todas aquelas coletividades com características culturais semelhantes ao indígena fotografado (consentimento livre, prévio e fundamentado). Estas fariam jus à repartição do benefício decorrente da utilização, porque há um valor agregado pelo conteúdo étnico e coletivo. O desrespeito a esse procedimento caracteriza violação e apropriação indevida do patrimônio cultural e coletivo do povo. Ocorre que não há normatização específica, que deixe claro isso e que traga punição adequada para a violação.

No mesmo sentido, não há proibição expressa da utilização dos nomes indígenas, como o nome das tribos, o que leva ao equivocado entendimento de que seriam de domínio público e passíveis de utilização comercial. Lúcia Fernanda Jófej (2006, p. 137) cita o exemplo do emprego do nome do povo Ticuna como marca de papel higiênico, causando constrangimento e desrespeito a respectiva etnia. Tal fato levou ao ajuizamento de uma ação declaratória de nulidade cumulada com ressarcimento de danos materiais e morais, movida pelo Ministério Público Federal em face da Indústria de Papel Sovel da Amazônia Ltda e Instituto Nacional de Propriedade Industrial (INPI).

Outra questão importante a ser abordada é em relação à vigência de um direito monístico, que provoca a "a exclusão das diferenças étnicas e culturais de modo velado pela suposta universalidade do princípio da igualdade e pelo difundido conceito de cidadania legal, igualitária e indiferenciada, baseada na dialética interno/externo e, em termos identitários, nós e os outros" (Dantas, 2005, p. 181). Afinal, o conteúdo do conceito de cidadania clássica envolve três categorias de direitos (civis, políticos e sociais), de modo que libertar e igualar o indígena significa abandono da diferença cultural;

a "cidadania" se torna, assim, um mecanismo de exclusão "das pessoas indígenas e suas sociedades, suas vidas, seus valores e suas formas diferenciadas de construção social da realidade" (Dantas, 2005, p. 187).

O ideal seria o alargamento do conceito de cidadania, que reconheça a concomitância do pertencimento dos indígenas tanto a suas sociedades particulares quanto ao Estado; cidadania esta pautada no direito à diferença. Consequentemente, o direito indígena passaria a coexistir com o direito nacional. Fato este que não se verifica hoje, porque as "concepções dogmáticas do Direito negam a possibilidade de convivência, em um mesmo território, de sistemas jurídicos diversos, acreditando que o Direito Estatal seja único e onipresente" (Araújo, 2006, p. 64), ou seja, excluem o direito peculiar de cada povo indígena, os quais têm sistemas complexos, com normas e sanções. É uma interpretação etnocêntrica do Direito, onde se privilegia uma única fonte de direito (Araújo, 2006, p. 65).

Diante do exposto, o que se verifica é que, embora a Constituição Federal tenha rompido com o paradigma preconceituoso vigente, ainda há um longo caminho no que concerne à efetivação do que foi prometido no bojo constitucional. Nesse caminho, é inafastável a necessidade de que seja positivado um regime de proteção diferenciada, porque o sistema legal vigente não comporta mecanismos protetores específicos e efetivos para as culturas indígenas e seu patrimônio, conforme demonstrado. Ademais, é necessário que haja a participação democrática dos povos indígenas nas políticas públicas e nas leis, que serão a eles voltadas, por meio do diálogo, com o fim único de que seja respeitado um pluralismo social, cultural e jurídico. Nesse sentido:

> [...] na atualidade, a inefetividade das normas constitucionais de reconhecimento impedem seu exercício pleno, portanto, é tímida a participação política dos índios nos âmbitos do Estado, assim, se constitui em um vir a ser realidade e, por último, os movimentos sociais indígenas reivindicam direitos e constroem espaços de luta que extrapolam o contexto do Estado nacional (Dantas, 2005, p. 182).

Essa preocupação quanto à participação dos pertencentes à cultura indígena é condição de possibilidade para que alguém com outra cultura não se ache no direito de impor determinadas leis e políticas públicas à uma realidade que desconhece. Conforme já referido, o espistemicídio pode ser resultado de ações do próprio Estado ante a ausência de sensibilidade necessária para atuar junto a contextos culturais e sociais diferenciados. Dessa forma, em âmbito do Poder Executivo (políticas públicas com participação dos indígenas) e do Poder Legislativo (previsões de mecanismos de proteção específica à diversidade cultural indígena) há uma patente omissão, de modo que o estudo partirá na seção seguinte para a análise de como o Poder Judiciário tem lidado com a imprescindibilidade de proteger/promover a cultura indígena

## 2. O TRATAMENTO JURÍDICO DA DIVERSIDADE CULTURAL INDÍGENA PELO PODER JUDICIÁRIO BRASILEIRO

Para realizar a análise do tratamento jurídico conferido à questão da diversidade cultural indígena pelo Judiciário, bus-

cou-se pautar por critérios objetivos de pesquisa e quantitativos para ponderar eventual posicionamento majoritário dos Tribunais. Desse modo, através do critério de busca com as palavras "cultura" e "indígenas" analisaram-se os acórdãos encontrados no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do Supremo Tribunal Federal (STF). A escolha desses Tribunais baseou-se, igualmente, em critérios objetivos.

Primeiramente, no que concerne aos acórdãos encontrados no âmbito do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, o resultado apontou 263 decisões, de modo que se analisaram apenas os 150 acórdãos que compreendiam o período de 09 de janeiro de 2015 e 12 de janeiro de 2011. A grande maioria dos acórdãos versa sobre disputas de terras envolvendo indígenas, no entanto, em que pese a peculiar relação do indígena com a terra que habita seja um importante tema a ser discutido, os acórdãos não serão analisados, posto que fogem ao objeto de pesquisa.

Identificou-se que o TRF4 apresenta, como posicionamento majoritário, não interferir no regramento interno e nos costumes da comunidade, quando se trata da aplicação do direito indígena. Um dos acórdãos versava acerca de um pedido de indenização por danos morais de uma indígena em face da Fundação Nacional do Índio (FUNAI) e de Valmir Fernandes, decorrentes da aplicação de punição pelo cacique da Aldeia Toldo Chimbangue. O acórdão reproduziu parte da sentença dada em primeiro grau, a fim de exaltar que o objetivo da ordem constitucional em relação às comunidades indígenas não seria o de assimilar os índios à cultura predominante entre não-índios, mas, sim, o de respeitar e promover à diversidade e a autonomia desses grupos (Brasil, 2014)

Como suporte jurídico da decisão, foram lembradas as previsões do artigo 57 do Estatuto do Índio (lei nº 6.001/73) e do artigo 231 da Constituição Federal, além disso, a decisão buscou argumentos na Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), importante instrumento protetor dos direitos indígenas. Em especial, são destacados os artigos 8º, 9º e 10 da Convenção, os quais tratam do direito dos povos indígenas de conservar seus costumes e instituições, principalmente no que tange à repressão dos delitos. Devido a isso, não seria possível a aplicação da legislação nacional aos povos indígenas sem levar em consideração as peculiaridades e a identidade de cada povo.

No entanto, há a ressalva de que os métodos indígenas não podem ser incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional, nem com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Diante do exposto, é imprescindível que sejam feitas algumas conclusões pontuais. Primeiro, em nenhum momento, no inteiro teor das decisões pesquisadas, há a referência ao "direito indígena", o que põe em dúvida o reconhecimento das normas jurídicas das comunidades indígenas como efetivamente um direito autossuficiente e autônomo.

Não obstante, entende-se que o suposto reconhecimento de um "pluralismo jurídico", mencionado nas decisões como algo estabelecido no Brasil, em verdade, ficaria a mercê do entendimento subjetivo do julgador. Afinal, na medida em que há a aplicação das normas jurídicas indígenas, afastando as normas jurídicas a que aplicadas à sociedade de modo geral, dependeria do julgador entender que não seria incompatível com o sistema jurídico nacional e com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos. Ocorre que será sempre

alguém "de fora" da cultura indígena que estará determinando a aplicação do direito às comunidades indígenas, fato que, invariavelmente, causará problemas.

Outra decisão menciona que o Estado deve intervir de forma mínima na organização social das comunidades e tribos indígenas, no entanto esse "princípio da autonomia" não seria absoluto, podendo ser afastado quando afronta o princípio da dignidade da pessoa humana. Ora, não há valor mais abrangente do que o princípio da dignidade da pessoa humana, dependendo do julgador qualquer norma jurídica indígena pode ser considerada ofensiva à dignidade da pessoa humana. Com base nas decisões analisadas, o que tudo indica é que o critério para manter a autonomia indígena quanto às suas normas jurídicas é com base no que o julgador, interna e subjetivamente, acredita como certo (Brasil, 2011)

Se o julgador concorda com a norma indígena aplicada ele não intervém, agora se ele não concorda a autonomia é afastada, porque a subjetividade e amplitude das possibilidades de afastar a autonomia das comunidades indígenas propiciam que sempre seja possível encontrar argumentos para afastá-la. Além disso, essa dignidade humana mencionada deve ser analisada à luz da cultura indígena, o que requer um maior cuidado por parte do julgador ao proferir sua decisão; ocorre que essa premissa necessária não foi respeitada em nenhuma das decisões analisadas. Do mesmo modo, chama a atenção o fato de apenas uma das decisões pesquisadas ter mencionado os mecanismos internacionais.

No que concerne à tutela dos povos indígenas, interessante posicionamento vem se formando no Tribunal Regional Federal da 4ª Região no sentido da não recepção do instituto do regime tutelar pela Constituição Federal de 1988. Essa

conclusão resulta da previsão constitucional da capacidade postulatória dos indígenas para a defesa dos seus direitos e interesses em juízo, de modo que isso consequentemente representaria o reconhecimento da capacidade civil.

Ocorre que o reconhecimento da capacidade civil, nas decisões analisadas, é paralelo a defesa de que o Estado, por meio da União, não seria competente para responder civilmente pelos atos dos indígenas, tampouco administrar-lhes os bens. Em outras palavras, na verdade se suprime o instituto preconceituoso da tutela, mas com interesses essencialmente econômicos (não despender recursos do Estado), deixando os indígenas sem a proteção, que é imprescindível devido à sua cultura diferenciada, conforme já mencionado.

Por outro lado, outro acórdão; que versava sobre uma ação ajuizada pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER) em face da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), objetivando que a FUNAI fosse condenada a adotar as providências necessárias à remoção e realocação do grupo indígena, que ocupava a faixa de domínio da Rodovia Estadual PRC-158, perímetro do Município de Vitorino/PR; entendeu que os indígenas estariam sob a tutela do Estado. Ocorre que o inteiro teor da decisão reproduz a decisão da liminar proferida em primeiro grau, a qual traz trechos como:

> Nesse aspecto, é de se ressaltar que é equivocada a conclusão de que os índios são selvagens e que não possuem condição de defesa de seus próprios direitos, ressalvadas algumas exceções. A maioria já fala a língua portuguesa, apesar de ter também suas próprias línguas, convive sem problemas com outras tribos e até mesmo com pessoas de origem não indígena, já estando bastante adaptados

> a costumes diversos. [...] A legislação, no caso, é a Lei sob nº 6.001/1973 (Estatuto do Índio), a qual não se encontra em contrariedade com a Constituição, mas em consonância com ela, buscando proteger o indígena para que, então, em uma segunda etapa, ele possa ser integrado. Destarte, o direito conferido pela Carta Magna não pode ser utilizado de forma a prejudicar os índios, contrariando seus próprios interesses ou dificultando suas ações. Assim sendo, compete à FUNAI a defesa dos direitos indígenas, até porque, não obstante as afirmações acima, muitos deles ainda não se encontram totalmente inseridos em nossa cultura, sendo inegável sua origem diversa e peculiar, havendo a necessidade de tutela do Poder Público em determinados casos. (Brasil, 2013, s.p.)

Em diversos momentos a decisão menciona uma suposta não adequação dos indígenas à cultura e aos costumes da sociedade, e, por isso, a necessidade de tutela por parte do Estado. Novamente se retorna àquela ideia preconceituosa, já mencionada anteriormente, de que o indígena seria uma situação de transição, devendo sair da condição de "selvagem" para a de "integrado à nação". É de se espantar que essas ideias ainda tenham lugar, ainda mais no âmbito do Judiciário, que é inafastavelmente obrigado a aplicar à Constituição, a qual traz como premissa necessária o convívio de culturas e não a superioridade de uma cultura sobre a outra.

Desconsiderar as premissas constitucionais nas decisões judiciais descaracteriza a própria legitimidade do Poder Judiciário enquanto poder de um Estado Democrático de Direito. Nesse ínterim, importante ressaltar que o advento Estado Democrático de Direito demanda a reformulação de teoria

do direito, ao passo que a Constituição alçou o lugar de supremacia normativa do ordenamento (teoria das fontes), os princípios ganharam função normativa (teoria da norma) e o Estado Democrático de Direito se mostrou incompatível com qualquer forma de decisionismo interpretativo (teoria da interpretação).

Esses pilares devem, inevitavelmente, serem levados em conta em toda e qualquer decisão judicial, porque são a base de uma teoria da decisão reconfigurada, a partir da adoção do modelo de Estado Democrático de Direito. O modo como o magistrado agiu foi partindo de um marco zero, o qual é ilegítimo em termos de decisão judicial, porque a interpretação sempre deve partir dos postulados constitucionais, sob pena de correr-se o risco de restar construído um novo texto que não teria nem de longe seu sentido em conformidade com a Constituição (Hommerding, 2007, p. 69). Em outras palavras, o Judiciário agiu de forma discricionária e arbitrária, pois não se pautou pelo direito estabelecido.

Não obstante, importante tecer algumas considerações acerca do teor da determinação judicial. O acórdão manteve a decisão judicial de primeiro grau, que, em liminar, determinou que a FUNAI procedesse às medidas necessárias à remoção do agrupamento indígena, devido à inadequação do local, fazendo uso se necessário de colaboração das Forças Armadas e da Polícia Federal, para dar cumprimento à medida. O Judiciário, por sua vez, estaria sempre "disponível para exercer o seu papel constitucional de apreciar eventuais alegações de lesão ou ameaça a direito (art. 5º, XXXV, da CF)".

Além da previsão de uso da força contra as comunidades indígenas com o aval do próprio órgão judicial, o que mais prende a atenção é que, em momento algum, se analisou

quanto tempo a tribo indígena estava no local, para ver se a estrada é que foi construída em local indevido, ou tampouco houve menção a qualquer preocupação em saber qual era a posição dos indígenas frente à questão. Impossível não lembrar dos atos estatais desde os tempos coloniais, conforme já relatado acima, em que os indígenas não eram considerados humanos e, devido a isso, suas terras poderiam ser esbulhadas (Araújo, 2006, p. 24-28).

Essa decisão carece de sensibilidade, pois a situação é peculiar e merece análise mais acurada. Afinal, a relação do indígena com a sua terra não é simples ocupação, mas há toda uma interação da comunidade com o conjunto de elementos naturais e culturais, que propiciam um desenvolvimento sustentável, através da aplicação de seus conhecimentos tradicionais, fato reconhecido pela Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) sobre Povos Indígenas e Tribais, conforme já referido. Manter os indígenas nas terras que tradicionalmente ocupam, com ânimo de permanência, consistente na manutenção da própria cultura indígena.

Diante disso, é importante defender que a diversidade sociocultural indígena necessita que, no âmbito do Judiciário, as questões sejam discutidas, pensadas e decididas caso a caso. Não só no que concerne à essa matéria, mas após a reconfiguração da teoria da decisão já mencionada, a Constituição e o caso concreto foram elevados à condição de protagonistas do Direito. No que concerne ao caso concreto, é importante esclarecer que o protagonismo do caso concreto, por ser individual, não significa a possibilidade de comportar qualquer decisão, recaindo na discricionariedade e subjetividade já criticada.

Em verdade, o caso deve ser integrado com outros casos concretos, de modo a ser mantida a "coerência e integridade,

necessárias a assegurar uma condição de igualdade aos casos submetidos a seu crivo, seja referente a solução de conflitos individuais, seja os de ordem coletiva" (Isaia, 2012, p. 169). Trata-se, por um lado, da imprescindibilidade de se reconstruir integrativamente o direito que fora aplicado anteriormente à casos semelhantes, de modo a que seja concebida uma decisão que tenha uma interpretação coerente com as regras, princípios e decisões judiciais preexistentes no cotidiano das práticas judiciárias. Por outro lado, trata-se da necessidade de que toda e qualquer decisão leve em consideração todas as nuances e peculiaridades do caso concreto. No que concerne a diversidade cultural indígena significa que:

> [...] torna-se imperativo efetivar os direitos constitucionais indígenas, o que significa dar vida às normas constitucionais pelo caminho jurídico hermenêutico da prevalência e expansão destas normas sobre todo o ordenamento jurídico; politicamente, pela participação democrática dos índios e de suas organizações, tanto nas esferas de poder federal, federado e municipal, quanto nas ações públicas institucionalizadas que lhes interessem (Dantas, 2005, p. 188).

Essas premissas, conforme demonstrado, estão longes de serem cumpridas de forma ideal pelo Judiciário. O Judiciário, em que pese esses aspectos graves apontados acima, tem cumprido importante função social, ao determinar ao Estado o cumprimento de direitos sociais básicos, como água, saneamento, alimentos, educação e saúde. Em uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em face da União, do Estado de Santa Catarina e do Município de Seara, foi reque-

rido a condenação dos réus à obrigação de fazer, consistente na prestação de ensino infantil às crianças da comunidade kaingang do Toldo Pinhal, na faixa de zero a seis anos, providenciando-se inclusive a construção e posterior manutenção de unidade escolar no interior da Terra indígena (Brasil, 2012).

Não obstante, o Ministério Público Federal requereu a disponibilização de um professor da língua "kaingang", que ministre aulas em local comunitário a ser indicado pela liderança do grupo, atendendo os alunos do segundo ciclo do ensino fundamental, que estudam em escolas não indígenas, bem como outros membros que se interessem pelo curso. A ação foi julgada parcialmente procedente, condenando os réus a contratar professor qualificado para o ensino da língua e cultura "kaingang". A preocupação sociocultural e a sensibilidade da decisão são evidentes, na medida em que é pautada, essencialmente, nos pressupostos constitucionais de pluralismo (Brasil, 2012).

Esse tipo de decisão vai ao encontro ao eixo teórico substancialista que, em contraponto ao eixo procedimentalista, preceitua a legitimidade do Poder Judiciário na criação e implementação de políticas públicas ante a inércia dos Poderes Legislativo e Executivo. A posição encontra argumentos no próprio sentido material que a Constituição adquire com o Constitucionalismo Contemporâneo e na necessidade de que suas previsões sejam cumpridas. Mais do que isso, a judicialização é uma questão social, decorrente de uma série de fatores, dentre os quais o amplo número de direitos incumpridos prometidos no texto constitucional; de modo que a diminuição do fenômeno depende do comprometimento de todos os poderes do Estado (Tassinari, 2013, p. 33), o que demanda que seja implementado um diálogo efetivo entre eles.

Nesse sentido, Cristiano Becker Isaia (2012, p. 162) defende que o próprio Estado Democrático de Direito exige que seja pensada "uma espécie de aproximação funcional dos poderes na realização de um projeto efetivamente solidário". Disso decorre um compromisso mais forte dos juízes, os quais devem ter "ciência da responsabilidade social e política de suas decisões, buscando dar coerência e integridade ao direito, ciente de sua responsabilidade ante uma Constituição diretiva fundamental" (Isaia, 2012, p. 169). Desse modo, entende-se que seria impossível prescindir da atuação material do Judiciário, no entanto, não pode ser discricionária, tipo de decisão já criticado anteriormente. Por fim, cumpre apenas salientar que, em que pese essa atuação imprescindível e inafastável do Judiciário, muitas vezes, essas políticas públicas igualmente são criadas e efetivadas sem a participação e oitiva das populações indígenas.

Por fim, cumpre esclarecer que a pesquisa jurisprudencial no âmbito do Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, resultou em 13 acórdãos, utilizando-se do mesmo critério de pesquisa (as palavras-chave "cultura" e "indígena"). Os acórdãos encontrados não foram interessantes a presente pesquisa, pois tratavam de temas como demarcação de terras e determinação da competência para ações judiciais envolvendo indígenas. No mesmo sentido, deu-se a busca de acórdãos no "site" do Supremo Tribunal Federal, posto que utilizando o mesmo critério de pesquisa (as palavras-chave "cultura" e "indígena"), foram localizados apenas 9 acórdãos, que também se restringiam a conflitos envolvendo disputadas de terra e determinação da competência.

## CONCLUSÃO

Após o estudo realizado acredita-se que sejam possíveis algumas conclusões, que de forma alguma podem ser pontuadas de finais. Em um primeiro momento, buscou-se mapear as bases jurídicas internacionais e nacionais referentes à proteção/promoção da diversidade cultural, demonstrando que aprofundar o conhecimento acerca do que já se encontra positivado é passo necessário para a identificação e a supressão de eventuais deficiências. Restou exposto que são necessárias, paralelamente às previsões constitucionais, previsões específicas voltadas à proteção/fortalecimento da diversidade cultural indígena, principalmente porque aplicar igualmente os direitos, sem respeitar as peculiaridades, pode desencadear o epistemicídio.

Em um segundo momento, analisou-se como o Judiciário vem abordando a questão da diversidade cultural indígena, ao resolver questões como a aplicação das normas indígenas e o instituto da tutela, as quais já haviam sido debatidas na primeira seção. Verificou-se que o Judiciário apresenta uma atuação significativa no tocante à efetivação dos direitos sociais das populações indígenas, sendo protagonista na criação e efetivação de políticas públicas significativas. No entanto, o Judiciário ainda não tem se pautado pelos pressupostos da teoria da decisão, reconfigurada pelo advento do modelo de Estado Democrático de Direito.

Conforme referido, houve uma reconfiguração da teoria da decisão, decorrente da reformulação da teoria do direito, ao passo que a Constituição alçou o lugar de supremacia normativa do ordenamento (teoria das fontes), os princípios ganharam função normativa (teoria da norma) e o Estado De-

mocrático de Direito se postou incompatível com qualquer forma de decisionismo interpretativo (teoria da interpretação). No entanto, persistem, muitas vezes, atuações discricionárias dos julgadores, buscando argumentos fora de uma continuidade coerente das decisões judiciais e não respeitando as peculiaridades do caso concreto.

Assim, conclui-se que ainda se requer que as normas constitucionais sejam interpretadas e executadas pelo Legislativo (regulamentação de um regime de proteção diferenciada para os indígenas), Executivo (criação de políticas públicas com a participação dos seus beneficiados, pertencentes à cultura indígena) e Judiciário (aplicação das normas respeitando e promovendo a diversidade cultural). O caminho em prol do pluralismo social, cultural e jurídico, prometido na Constituição, ainda é longo, no entanto, discutir essas questões é o primeiro passo para se atingir esse desiderato.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Elder Patrick Maia. Diversidade cultural, patrimônio cultural material e cultura popular: a Unesco e a construção de um universalismo global. **Revista Sociedade e Estado** . v. 25. n. 3. Setembro/Dezembro 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922010000300007>. Acesso em: 1 dez. 2024.

ARAÚJO, Ana Valéria Araújo. **Povos Indígenas e a Lei dos "Brancos"**: o direito à diferença. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

BRASIL**. Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituiçao.htm>. Acesso em: 10 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 2, de 1994**. Aprova o texto da Convenção sobre Diversidade Biológica; assinada durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada na Cidade do Rio de Janeiro, no período de 5 a 14 de junho de 1992. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 3 fev. 1994. Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=139068>. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 5.051 de 19 de abril de 2004**. Promulga a Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho - OIT sobre Povos Indígenas e Tribais. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 20 abr. 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm>. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. **Decreto nº 5.753, de 12 de abril de 2006**. Promulga a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural Imaterial, adotada em Paris, em 17 de outubro de 2003, e assinada em 3 de novembro de 2003. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 13 abr. 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5753.htm>. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. **Decreto nº 6.177, de 1º de agosto de 2007**. Promulga a Convenção sobre a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Culturais, assinada em Paris, em 20 de outubro de

2005. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 02 ago. 2007. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6177.htm>. Acesso em: 07 jan. 2025.

BRASIL. **Lei nº 6.001 de 19 de dezembro de 1973**. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 21 dez. 1973. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm>. Acesso em: 11 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. **Apelação Cível nº 5006662-48.2012.404.7202/SC**. Apelante: Mareli da Veiga. Apelados: Fundação Nacional do Índio – FUNAI e Valmir Fernandes. Relator: Luís Alberto D'azevedo Aurvalle. Julgado pela Quarta Turma em 16/12/2014. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6682656&termosPesquisados=cultura|indigenas>. Acesso em 15 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. **Agravo de Instrumento nº 5014375-15.2013.404.0000/PR**. Agravante: Fundação Nacional do Índio – FUNAI. Agravado: Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná - DER/PR. Relator: Vivian Josete Pantaleão Caminha. Julgado pela Quarta Turma em 03/09/2013. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=6087669&termosPesquisados=cultura|indigenas>. Acesso em 16 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. **Apelação/reexame necessário nº 5000739-45.2011.404.7212/SC**. Apelante: UNIÃO - Advocacia Geral da União. Apelados: Fundação Nacional do

Índio – FUNAI e Ministério Público Federal. Relator: Jorge Antonio Maurique. Julgado pela Quarta Turma em 31/07/2012. Disponível em: <http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=5048463&termosPesquisados=cultura|indigenas>. Acesso em 15 dez. 2024.

BRASIL. Tribunal Regional da 4ª Região. **Apelação Cível nº 2005.72.12.001892-9/SC**. Apelante: Valdir Reolon e outros; União Federal. Apelados: (Os mesmos); Fundação Nacional do Índio - FUNAI. Relator: Jorge Antonio Maurique. Julgado pela Quarta Turma em 13/04/2011. Disponível em: < http://jurisprudencia.trf4.jus.br/pesquisa/inteiro_teor.php?orgao=1&documento=4126216&termosPesquisados=20057212001892-9|2005.72.12.001892-9>. Acesso em 15 dez. 2024.

DANTAS Fernando Antonio de Carvalho. **Os povos indígenas brasileiros e a "cidadania ativa"**. Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica, da FUNDINOPI / Centro de Pesquisa e Pós-Graduação (CPEPG), Conselho de Pesquisa e Pós-Graduação (CONPESQ), Faculdade Estadual de Direito do Norte Pioneiro. n. 5 – Jacarezinho, 2005. Págs. 180-194. Disponível em: <http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/46/47>. Acesso em: 2 dez. 2024.

DUSSEL, Enrique. Meditações Anti-cartesianas sobre a origem do Anti-Discurso Filosófico da Modernidade. *In:* SANTOS, Boaventura de Souza; MENEZES, Maria Paula (Orgs.). **Epistemologias do sul.** Coimbra: Almedina, 2009.

HOMMERDING, Adalberto Narciso. **Fundamentos para uma compreensão Hermenêutica do Processo Civil.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

ISAIA, Cristiano Becker. **Processo Civil e Hermenêutica**: A crise do processo ordinário e o redesenhar da jurisdição processual civil pela sentença (democrática) liminar de mérito. Curitiba: Juruá, 2012.

JÓFEJ, Lúcia Fernanda. A proteção legal do patrimônio cultural dos Povos Indígenas no Brasil. *In.:* ARAÚJO, Ana Valéria Araújo. **Povos Indígenas e a Lei dos "Brancos"**: o direito à diferença. Brasília: Ministério da Educação, Secretaria de Educação Continuada, Alfabetização e Diversidade; LACED/Museu Nacional, 2006.

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: <http://www.dudh.org.br/wp-content/uploads/2014/12/dudh.pdf>. Acesso em: 2 dez. 2024.

TASSINARI, Clarissa. **Jurisdição e ativismo judicial**: limites da atuação do judiciário. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2013.

# O ABANDONO DIGITAL E A RESPONSABILIDADE PARENTAL PELA PRÁTICA DO "CYBERBULLYNG": UMA ANÁLISE DO TRATAMENTO DISPENSADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

BRUNA HUNDERTMARCH [1]

## INTRODUÇÃO

A migração das relações sociais para o ambiente virtual ganhou força durante a pandemia de COVID-19, período em que as pessoas foram compelidas a se isolarem. Uma das formas de manejar os prejuízos, na esfera da educação, foi através da realocação das atividades escolares para o ambiente virtual. Essa realidade acelerou a transformação na forma com que as crianças e os adolescentes passaram a se relacionar, cada vez mais, por intermédio de redes sociais virtuais e dos aplicativos instantâneos de mensagens, trazendo uma série de desafios, dentre eles a prática do "cyberbullying".

Nesse viés, considerando a imersão, cada vez mais, precoce das crianças e adolescentes no mundo cibernético, convém refletir a respeito do dever de vigilância paternal, uma vez que a negligência dos responsáveis em relação aos deveres de zelo e cuidado desses menores em condição peculiar de

1. Mestre em Direito pela Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. Advogada. Correio eletrônico:brunahundertmarch@gmail.com.br

desenvolvimento no ambiente virtual configura o que se chama de abandono digital.

Tal panorama, à luz do Princípio da Proteção Integral da Criança e do Adolescente previsto na Carta Constitucional e regulamentado no Estatuto da Criança e do Adolescente, abre margem para a responsabilização dos detentores do controle parental pelos abusos cometidos pelos menores, incluindo a prática de "cyberbullying".

Nesse sentido, o problema de pesquisa do presente trabalho consiste em analisar qual o tratamento conferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul nos casos de danos em decorrência da prática de "cyberbullying" praticados por adolescentes no ambiente das relações escolares, sendo que em que pese os reflexos ultrapassem a esfera civil, optou-se por um recorte dos reflexos indenizatórios da prática.

Para atingir o objetivo proposto utilizou-se o método de abordagem dedutivo, associado ao método de procedimento monográfico. A utilização do primeiro se justifica, uma vez que o estudo em questão se operou por meio de uma conexão descendente, ou seja, em um primeiro momento, foi apreciado o arcabouço legislativo de proteção aos direitos da criança e do adolescente, bem como os conceitos de abandono digital e a prática de "cyberbullying", para que posteriormente, fossem apreciados referidos pontos nos julgados objeto de análise. Já o emprego do método de procedimento indicado ocorreu, uma vez que se partiu dos argumentos tecidos nos julgados extraídos do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul. Ademais, no que se refere às técnicas de pesquisa, são adotadas a documental e a bibliográfica haja vista a análise da legislação, bibliografia, bem como os julgados do Tribunal de Justiça Gaúcho.

A fim de atingir os objetivos propostos, o artigo será dividido em três seções. Na primeiro, será analisado o arcabouço legislativo de proteção à criança e ao adolescente. Na segunda seção, apreciar-se-á o conceito de abandono digital e a prática de "cyberbullying". Por fim, apreciar-se-á qual o tratamento conferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul sob o prisma da responsabilidade civil quando da ocorrência do "cyberbullying" por adolescentes no âmbito das relações escolares.

## 1. BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DO O ARCABOUÇO LEGISLATIVO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE SOB A ÓTICA DO PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO INTEGRAL

A evolução protetiva dos direitos das crianças e adolescentes no âmbito legislativo nacional é fruto de movimentos sociais ocorridos na década de 1980, os quais tomaram como referência a Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU. A Convenção inovou ao trazer a previsão do desenvolvimento integral da criança, reconhecendo-a como verdadeiro sujeito de direito, exigindo sua proteção especial e prioridade, consagrando direitos tais como:

> Os direitos à vida; à proteção contra pena capital; o direito a ter uma nacionalidade; proteção ante a separação dos pais; direito de deixar qualquer país e de entrar em seu próprio país; o direito de entrar e sair de qualquer Estado-parte para fins de reunificação familiar; a proteção para não ser levada ilicitamente ao exterior; a proteção de seus interesses no caso de adoção; a liberdade de

> pensamento, consciência e religião; o direito ao acesso a serviços de saúde, devendo o Estado reduzir a mortalidade infantil e abolir as práticas tradicionais prejudiciais à saúde; o direito a um nível adequado de vida e segurança social; o direito à educação, devendo os Estados oferecer educação primária compulsória e gratuita; a proteção contra a exploração econômica, com a fixação de idade mínima para admissão em emprego; a proteção contra o envolvimento na produção, tráfico e uso de drogas e substâncias psicotrópicas; a proteção contra a exploração e o abuso sexual. (Piovesan, 2008, p. 207)

A Convenção ainda contemplou a ruptura da antiga concepção de que as crianças eram extensão da família, passando a considerá-las individualmente, como centro da proteção da familia, Estado e sociedade:

> **Artigo 19**
>
> Os Estados Partes devem adotar todas as medidas legislativas, administrativas, sociais e educacionais apropriadas para proteger a criança contra todas as formas de violência física ou mental, ofensas ou abusos, negligência ou tratamento displicente, maus-tratos ou exploração, inclusive abuso sexual, enquanto a criança estiver sob a custódia dos pais, do tutor legal ou de qualquer outra pessoa responsável por ela.
>
> Essas medidas de proteção devem incluir, quando cabível, procedimentos eficazes para a elaboração de programas sociais visando ao provimento do apoio necessário para a

> criança e as pessoas responsáveis por ela, bem como para outras formas de prevenção, e para identificação, notificação, transferência para uma instituição, investigação, tratamento e acompanhamento posterior dos casos de maus-tratos mencionados acima e, quando cabível, para intervenção judiciária.

Desse modo, a Convenção representa um consenso de que existem alguns direitos básicos universalmente aceitos e que são essenciais para o desenvolvimento completo e harmonioso de uma criança. Representa, em definitivo, o instrumento jurídico internacional mais transcendente para a promoção e o exercício dos direitos da criança. (Pereira, 1996).

Fundamentada na Convenção dos Direitos da Criança e em outros pactos internacionais, foi consagrada a Doutrina da Proteção Integral e, em sintonia com esses instrumentos, a Constituição Federal de 1988 inova e entra em consonância com os parâmetros internacionais de proteção dos direitos da criança e dos adolescentes:

> Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Brasil, 1988)

A atual Carta Política contempla uma nova base doutrinária, a qual implica que, fundamentalmente, as crianças e

os adolescentes brasileiros sejam considerados como sujeitos de direitos, categoria que encontra sua expressão mais significativa na própria concepção de direitos humanos (Veronese, 2013).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), através do *caput* do artigo 227 e parágrafos, incorporou, ao ordenamento jurídico, o que estava delineado no panorama internacional para a defesa de crianças e adolescentes tornando-os titulares de direitos civis. A Lei nº 8.069 de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, ao regulamentar o art. 227 da CF/88, mudou a ótica de análise das crianças e adolescentes, antes vistos como objetos à luz da doutrina da Situação Irregular, hoje são compreendidos como sujeitos de direitos civis. (Fonseca, 2015).

A partir desse momento se consolidou, no sistema jurídico, a proteção integral com o enfoque nas crianças e nos adolescentes como sujeitos de direitos e não mais como meros objetos de tutela e intervenção, rompendo, consequentemente, com o sistema punitivo consagrado no Código de Menores de 1979 e pela doutrina da situação irregular.

Com isso, a doutrina da proteção integral representou uma importante mudança paradigmática com relação à forma de tratamento de crianças e adolescentes pela legislação nacional, preconizando que devem ser assegurados às crianças e aos adolescentes todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, de maneira integral e prioritária. (Martin, 2024).

Dalmo de Abreu Dallari (2008, p. 41) preceitua que "são igualmente responsáveis pela criança a família, a sociedade e o Estado, não cabendo a qualquer dessas entidades assumir com exclusividade as tarefas, nem ficando alguma delas isenta de responsabilidade.

Nesse aspecto, ao se considerar a responsabilidade compartilhada da família, sociedade e Estado, faz-se necessário refletir a respeito do dever de vigilância por parte desses atores, em especial dos detentores do poder familiar, uma vez que a transposição dos relacionamentos interpessoais de crianças e adolescentes para o ambiente virtual favoreceu a prática dessa violência repetida e intencional praticada nas redes virtuais, conforme será adiante abordado.

## 2. O ABANDONO DIGITAL E A PRÁTICA DO "CYBERBULLYING"

Antes de adentrar nos conceitos de abandono digital e de "cyberbullying", entende-se necessário refletir sobre o fato de que a crescente inserção das novas tecnologias na vida cotidiana de crianças e adolescentes é uma realidade irreversível. Uma recente pesquisa, realizada pelo Comitê Gestor de Internet no Brasil (CGI.BR), por meio do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br), intitulada TIC Kids Online Brasil – 2024 Crianças e Adolescentes, apontou que 93% da população brasileira de 9 a 17 anos é usuária de internet (Brasil, 2024a).

Os dados colhidos são de extrema relevância, uma vez que foram entrevistada,s presencialmente, em todo o território nacional, 2.424 crianças e adolescentes com idades entre 9 e 17 anos, assim como seus pais ou responsáveis, no período compreendido entre os meses de março a agosto do ano de 2024 e corroboram a realidade de que esses mecanismos digitais estão, cada vez mais, presentes na vida das crianças e dos adolescentes e que o supervisionamento do uso, que é uma

obrigação dos responsáveis, ainda é um desafio que precisa ser enfrentado. (Brasil, 2024b).

De acordo com a pesquisa, cerca de 3 a cada 10 usuários de Internet de 9 a 17 anos têm responsáveis que utilizam recursos para bloquear ou filtrar alguns tipos de sites (34%), para filtrar que aplicativos podem ser baixados (32%), que limitam as pessoas com as quais crianças e adolescentes podem entrar em contato por meio de chamadas de voz ou mensagens (32%), que monitoram sites ou aplicativos acessados (31%), que bloqueiam anúncios (28%), que alertam sobre o desejo de fazer compras em aplicativos (26% ), e que restringem o tempo na Internet (24%). (Brasil, 2024c).

No que tange à mediação dos responsáveis, a pesquisa identificou que 61% dos responsáveis de usuários de 9 a 17 anos afirmaram "sempre" ou "quase sempre" olhar o celular para ver o que a criança ou o adolescente está fazendo, ou com quem está falando (proporção é de 80% no caso de usuários com idades de 9 a 10 anos e de 40% para usuários de 15 a 17 anos); 51% determinam regras para a utilização do dispositivo (71% para os de 9 a 10 anos e 27% para os de 15 a 17 anos). Além disso, a pesquisa apontou que responsáveis de 83% dos usuários de 9 a 10 anos declararam que "sempre" ou "quase sempre" ensinam mecanismos para que a criança use a Internet com segurança e 86% afirmaram dialogar sobre o que a criança faz online (as porcentagens foram de 63% e de 55%, respectivamente, para os adolescentes de 15 a 17 anos) (Brasil, 2024d).

Como se depreende dos dados indicados, além da presença massiva de crianças e adolescentes na internet, a pesquisa apontou representativa omissão dos deveres de monitoramento, bem como desídia no que tange à necessidade de

diálogo dos responsáveis com os menores a respeito dos riscos inerentes ao ambiente virtual, realidade que pode configurar a ocorrência de abandono digital.

O conceito de abandono digital foi construído de forma precursora por Patrícia Peck Pinheiro (2016) que o descreveu através da analogia de que deixar uma criança e um adolescente interagir com desconhecidos na calçada da rua é o mesmo que deixá-lo sozinho no ambiente virtual sem a devida supervisão, o que seria, para a autora, o mesmo que abandoná-lo em uma calçada virtual.

Abandono digital consiste nas variadas formas de negligência praticadas pelos pais ou responsáveis ao se omitirem em relação ao dever de fiscalização e supervisionamento dos menores, que acabam ficando expostos a uma série de riscos devido às vulnerabilidades próprias da condição peculiar de pessoas em desenvolvimento.

Tais vulnerabilidades são potencializadas pela ampliação de ferramentas e relações provenientes do meio digital, cuja utilização sobrepõe as barreiras impostas pelo lar e pela supervisão parental, possibilitando a expansão do conhecimento, mas, paralelamente, acarretando a exposição aos riscos inerentes da internet (Mendes; Santos, 2022).

Esse novo cenário sinaliza que o sistema de proteção, tal como construído na modernidade e amparado no direito estatal não responde adequadamente às novas oportunidades e aos riscos que se apresentam às crianças e aos adolescentes no ambiente virtual (Silva, 2013).

De acordo com Rosane Leal da Silva (2013) a atuação da família, da sociedade civil e do Estado se revela comprometida na atual dinâmica acelerada do contexto informacional:

> Ao abrir simultaneamente várias janelas para o mundo, a web dificulta, senão inviabiliza, o controle parental sobre as pessoas com quem os filhos menores de idade mantêm contato e, se outrora era possível conhecer os amigos dos filhos e acompanhar seus momentos de lazer e diversão, hoje parte do entretenimento ocorre no ambiente virtual, em espaços pouco frequentados pelos pais. (Silva, 2013, p. 23).

O manejo das redes sociais, aplicativos instantâneos de conversas e demais recursos tecnógicos por crianças e adolescentes sem o devido monitoramento dos responsáveis representa espaço fértil para a ocorrência de uma série de riscos e de ilícitos como é o caso do "cyberbullying".

A Lei nº 13.185 de 2015, ao instituir o Programa de Combate à Intimidação sistemática ("bullying"), cuidou de defirnir a prática como todo ato de violência física ou psicológica, perpetrado sem motivação evidente, praticado por indivíduo ou grupo, contra uma ou mais pessoas, com o intuito de intimidá-la ou agredi-la, causando dor e angústia à vítima, em uma relação de desequilíbrio de poder entre os envolvidos. O legislador também se ocupou em descrever a prática de "cyberbullying"[2] como a intimidação sistemática realizada através da rede mundial de computadores (Brasil, 2015).

2. "Art. 2º Caracteriza-se a intimidação sistemática (bullying) quando há violência física ou psicológica em atos de intimidação, humilhação ou discriminação e, ainda: I - ataques físicos; II - insultos pessoais; III - comentários sistemáticos e apelidos pejorativos; IV - ameaças por quaisquer meios; V - grafites depreciativos; VI - expressões preconceituosas; VII - isolamento social consciente e premeditado; VIII - pilhérias. Parágrafo único. Há intimidação sistemática na rede mundial de computadores (cyberbullying), quando se usarem os instrumentos que lhe são próprios para depreciar, incitar a violência, adulterar fotos e dados pessoais com o intuito de criar meios de constrangimento psicossocial" (Brasil, 2015).

A prática de "bullying" e "cyberbullyin"g também foi tipificada pelo Código Penal[3] com o advento da Lei nº 14.811 de 2024, que instituiu medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares.

O texto legal conceituou a prática de "bullying" como intimidação sistemática, individual ou em grupo, mediante violência física ou psicológica, por meio de atos de humilhação ou discriminação ou de ações verbais, morais, sexuais, sociais, psicológicas, físicas, materiais ou virtuais. A lei prevê multa para os autores de "bullying" e reclusão de dois a quatro anos, além de multa, para quem cometer o mesmo crime em ambientes virtuais ("cyberbullying").

Percebe-se, a partir dos textos legislativos citados, que as práticas de "bullying" e "cyberbullying" se diferenciam apenas no que tange à dimensão do espaço em que são praticadas. Nesse aspecto, convém destacar importante distinção construída por Richter e Veronese (2013, p. 41) a respeito da diferença entre o "bullying" e outras práticas de violência:

> O ponto marcante é o trauma irreparável nos campos pessoal, social, familiar e escolar, haja vista a peculiaridade dos sujeitos envolvidos não terem consciência da dimensão que uma dessas agressões pode conter e, nesta

3. Intimidação sistemática ("bullying") Art. 146-A. Intimidar sistematicamente, individualmente ou em grupo, mediante violência física ou psicológica, uma ou mais pessoas, de modo intencional e repetitivo, sem motivação evidente, por meio de atos de intimidação, de humilhação ou de discriminação ou de ações verbais, morais, sexuais, sociais, psicológicas, físicas, materiais ou virtuais: Pena - multa, se a conduta não constituir crime mais grave. Intimidação sistemática virtual ("cyberbullying") Parágrafo único. Se a conduta é realizada por meio da rede de computadores, de rede social, de aplicativos, de jogos on-line ou por qualquer outro meio ou ambiente digital, ou transmitida em tempo real: Pena - reclusão, de 2 (dois) anos a 4 (quatro) anos, e multa, se a conduta não constituir crime mais grave." (Brasil, 2024)

> fase, qualquer fato pode deixar marcas no seu psiquismo justamente por tratar-se de pessoas em condição peculiar de desenvolvimento que devem crescer em ambiente sadio e harmonioso. O "bullying" é traumático pois causa o superdimensionamento do fato pela carga emocional de vergonha e coação vivenciada.

Outro aspecto relevante dessa forma de violência é que ela é praticada, de uma forma geral, em face de crianças e adolescentes que apresentam algumas peculiaridades que os distinguem dos demais. De acordo com Fante (2010, p.8)

> (...) as vitimas são sempre descritas pelos respondentes como pessoas que apresentam alguma diferença em relação aos demais colegas, como um traço físico marcante, algum tipo de necessidade especial, o uso de vestimentas consideradas diferentes, a posse de objetos ou o consumo de bens indicativos de status sócio-econômico superior ao dos demais alunos. Elas são vistas pelo conjunto dos pesquisados como pessoas tímidas, inseguras e passivas, o que faz com que os agressores as considerem merecedoras das agressões dado seu comportamento frágil e inibido.

Os agressores, por outro lado, anseiam pelo "status" de popularidade, referindo que "necessitam ser aceitos pelo grupo de referência e que se sentiram poderosos em relação aos demais, tendo esse 'status' reconhecido na medida em que seus atos são observados e, de certa forma, consentidos pela omissão e falta de reação dos atores envolvidos." (Fante, 2010, p.8).

Por se tratar de uma violência que se perpetua no tempo, dado o caráter reiterado desta, ela acaba ocasionando um sintoma de ansiedade na vítima uma vez que "(...) desencadeia o medo e o receio de que a conduta volte a acontecer, bem como a memória (lembrar cotidianamente) dos fatos de maneira solitária, pois a criança/adolescente revive o sentimento de angústia, raiva, rejeição e ansiedade por muito tempo." (Richter; Veronese, 2013, p.41).

Um importante avanço em relação aos prejuízos advindos da massiva inserção das crianças e adolescentes no ambiente virtual foi o advento da Lei nº 15.100 de 2025, a qual passou a disciplinar a utilização, por estudantes, de aparelhos eletrônicos portáteis pessoais, inclusive telefones celulares, nos estabelecimentos públicos e privados de ensino medida que teve por objetivo salvaguardar a saúde mental, física e psíquica das crianças e adolescentes. (Brasil, 2025)

O advento da lei em questão colocou holofotes sobre os prejuízos oriundos do manejo indiscriminado e sem supervisão dessas tecnologias por parte de crianças e adolescentes, obrigando a família e a comunidade escolar a se debruçarem sobre os prejuízos experimentados com vistas a criar uma cultura de proteção desses indívíduos em condição peculiar de desenvolvimento.

A prática do "cyberbullying" traz contornos jurídicos variados e, conforme verificado, o arcabouço jurídico protetivo é bastante abrangente, sendo que o recorte proposto, neste artigo, consiste em investigar qual o tratamento dispensado pelo Tribunal de Justiça Gaúcho diante da prática do "cyberbullying" sob o viés da responsabilidade civil, pelo que se passa a expor.

## 3. O TRATAMENTO DISPENSADO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL DIANTE DA PRÁTICA DO "CYBERBULLYING"

Visando atingir o objetivo proposto - investigar qual o tratamento conferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul diante dos casos envolvendo a prática de "cyberbullying" por crianças e adolescentes no ambiente escolar sob o prisma da responsabilidade civil – elegeram-se dois julgados para análise.

Os julgados escolhidos foram encontrados a partir da digitação simultânea dos termos "responsabilidade civil" e "cyberbullying" e "menoridade" na ferramenta de busca do Tribunal em questão. A partir da digitação dos termos citados foram localizados quatro julgados, tendo sido elegidos os dois mais recentes, a fim de verificar como as práticas estão se operando.

O primeiro julgado objeto de exame consiste no Recurso de Apelação Cível nº 50012484320178210006, julgado pela nona Câmara Cível, de relatoria do Desembargador Eugênio Facchini Neto, julgado na data de 23 de fevereiro de 2023, cuja ementa é a que segue:

> APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MORAIS. ALEGADAS OFENSAS E PRÁTICA DE CYBERBULLYING. AUTORA E RÉUS MENORES AO TEMPO DOS FATOS. RESPONSABILIDADE DIRETA E PRIMEIRA DOS PAIS; SUBSIDIÁRIA E MITIGADA DOS FILHOS. AÇÃO DIRIGIDA EXCLUSIVAMENTE CONTRA OS MENORES. SENTENÇA DE EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM JULGAMENTO

DO MÉRITO POR ILEGITIMIDADE PASSIVA MANTIDA. 1. É fato incontroverso, nos autos, que tanto a autora quanto os réus eram menores ao tempo dos fatos, e, portanto, absolutamente incapazes, nos termos do art. 3º do CCB. 2. Incontroverso, também, que a presente demanda foi dirigida exclusivamente contra os menores, ainda que representados por seus pais, o que viola o art. 928 do mesmo diploma legal, cujo teor é claro ao dispor que o incapaz somente responderá pelos prejuízos que causar se as pessoas por ele responsáveis não tiverem obrigação de fazê-lo ou não dispuserem de meios suficientes para tal. 3. O objetivo de se prever a responsabilidade dos pais pelos danos causados por seus filhos repousa na constatação da presumível insuficiência de meios do próprio menor para fazer frente à indenização. Modernamente, o fundamento adequado para a responsabilização dos genitores recai não em uma ideia de culpa (in educando ou in vigilando) por parte dos pais, nem tampouco sobre a ideia de risco, mas sim na ideia de garantia. Os genitores são os garantidores legais da conduta de seus filhos que causem danos a terceiros. A previsão consiste, em suma, numa fórmula legal para assegurar o ressarcimento dos danos. 4. No caso concreto, a autora não logrou demonstrar que os pais dos réus não possuem meios suficientes para arcar com tal encargo, o que não deflagra a responsabilidade subsidiária dos adolescentes prevista no art. 928 do CC, mantendo-se a responsabilidade substitutiva e exclusiva dos pais. 5. Sentença de extinção do processo por ilegitimidade passiva que vai, portanto, mantida. APELAÇÃO DESPROVIDA. (Estado do Rio Grande do Sul, 2023)

O julgado em exame versou sobre um pedido de reforma da sentença de primeiro grau, que extinguiu o processo sem julgamento de mérito, por ilegitimidade passiva dos réus com fundamento no artigo 3º do Código Civil de 2002. (Estado do Rio Grande do Sul, 2023). Conforme se depreende da leitura do relatório do acórdão em questão, foi ajuizada uma ação indenizatória por uma adolescente em face de três colegas, todos menores à época dos fatos e, por conseguinte, representados por seus genitores, devido a prática de "cyberbullying" por parte dos demandados.

Contudo, devido ao fato da ação ter sido dirigida estritamente em face dos adolescentes, embora todos tenham sido representados pelos seus responsáveis, por força do disposto no artigo 3º do Código Civil, o argumento do Tribunal no sentido de negar provimento ao recurso de apelação, para o fim de manter a decisão de primeiro grau, que extinguiu o feito, sem julgamento de mérito, por ilegitimidade passiva dos réus. (Estado do Rio Grande do Sul, 2023)

A fundamentação para a manutenção da decisão levou em consideração o disposto nos artigos 928[4], 932[5] e 933[6] do Código Civil Brasileiro, que disciplinam o caráter de subsidiariedade da responsabilidade dos menores, ou seja, estes só responderão caso reste comprovado que as pessoas por eles responsáveis não disponham de meios suficientes para tal ou diante da hipótese destes não terem obrigação de fazê-lo.

---

4. "Art. 928. O incapaz responde pelos prejuízos que causar, se as pessoas por ele responsáveis não tiverem obrigação de fazê-lo ou não dispuserem de meios suficientes." (Brasil, 2002)

5. "Art. 932. São também responsáveis pela reparação civil: I - os pais, pelos filhos menores que estiverem sob sua autoridade e em sua companhia […]" (Brasil, 2002)

6. "Art. 933. As pessoas indicadas nos incisos I a V do artigo antecedente, ainda que não haja culpa de sua parte, responderão pelos atos praticados pelos terceiros ali referidos." (Brasil, 2002)

Dada a relevância, convém trazer à tona os argumentos do voto do Relator:

> Veja-se que a lei é clara: o incapaz somente responderá pelos prejuízos que causar se as pessoas por ele responsáveis não tiverem obrigação de fazê-lo ou não dispuserem de meios suficientes para tal. Ou seja, a responsabilidade pessoal, direta e primeira é dos pais; subsidiária, mitigada, condicional e equitativa dos filhos menores, que poderão ou não ser acionados conjuntamente com seus pais (em litisconsórcio facultativo, não necessário).
>
> E o objetivo de se prever a responsabilidade dos pais pelos danos causados por seus filhos repousa na constatação da presumível insuficiência de meios do próprio menor para fazer frente à indenização. Modernamente, o fundamento adequado para a responsabilização dos genitores recai não em uma ideia de culpa (in educando ou in vigilando) por parte dos pais, nem tampouco sobre a ideia de risco, mas sim na ideia de garantia. Os genitores são os garantidores legais da conduta de seus filhos que causem danos a terceiros. A previsão consiste, em suma, numa fórmula legal para assegurar o ressarcimento dos danos. (Estado do Rio Grande do Sul, 2023).

Como se infere dos argumentos lançados no julgado, não restou configurada a responsabilidade subsidiária dos menores. Isso porque a recorrente não ter lançou mão de elementos que conduzissem à incapacidade dos pais dos réus de arcarem com o ônus de eventual condenação. Diante disso, restou mantida a responsabilidade substitutiva e exclusiva dos pais.

O segundo julgado elegido para análise consiste no Recurso de Apelação nº 50035889120178210027, julgado pela quinta Câmara Cível de relatoria da Desembargadora Claudia Maria Hardt, julgado na data de 30 de janeiro de 2024 (Estado do Rio Grande do Sul, 2024).

Conforme se inferiu a partir da leitura do relatório, o polo ativo da ação foi composto pela menor, representada por seus genitores e em coautoria com estes, os quais ajuizaram ação indenizatória, pleiteando indenização por danos morais em face da mãe de uma colega de classe, bem como em face da escola, em que ambas estudavam, devido a prática de "cyberbullying" praticada pela filha da ré. (Estado do Rio Grande do Sul, 2024)

De acordo com as informações constantes no julgado, a ação foi manejada tendo em vista a publicação não autorizada de uma fotografia da menor - que contava com 10 anos na época dos fatos -, sem o seu consentimento, acompanhada de mensagens de cunho pejorativo, em um grupo formado no aplicativo de mensagens "Whatsapp" integrado por alguns colegas da turma sem a presença da vítima das ofensas. (Estado do Rio Grande do Sul, 2024)

A sentença de primeiro grau condenou a genitora da menor, mas acabou afastando a responsabilidade da escola, sob o fundamento de que não restou evidenciada conduta omissiva desta. Além disso, considerou que a fotografia foi capturada em uma confraternização ocorrida em espaço diverso da escola. (Estado do Rio Grande do Sul, 2024)

Ademais, sob o argumento da menor não ter integrado o grupo de "Whatsapp", onde foram veiculadas as mensagens, a sentença de primeiro grau afastou o dever de indenizar a menor, o que motivou a interposição do recurso de apelação que teve a seguinte ementa:

APELAÇÕES CÍVEIS. RESPONSABILIDADE CIVIL. AÇÃO INDENIZATÓRIA. APELAÇÃO DA RÉ AUSÊNCIA DE PREPARO. "BULLYING / CYBERBULLYING". GRUPO DE "WHATSAPP" FORMADO POR COLEGAS DE AULA. POSTAGEM DE FOTO E COMENTÁRIOS REALIZADA PELA FILHA DA RÉ. DANOS MORAIS "IN RE IPSA". RESPONSABILIDADE CIVIL DE INSTITUIÇÃO DE ENSINO PARTICULAR. AFASTADA. 1) A Apelação da ré não pode ser conhecida por lhe faltar requisito de admissibilidade, qual seja, a comprovação do recolhimento do preparo. 2) A autora busca a condenação da ré e da instituição de ensino particular em danos morais que sofreu em decorrência do "cyberbullying", através da postagem de sua foto e comentários pejorativos em grupo de "WhatsApp", realizados por sua colega de aula, filha da demandada. 3) É evidente que a apelante, menos, sofreu com os efeitos diretos do bullyng digital, inclusive, após a postagem, seus pais a transferiram de escola e passou a fazer tratamento psicológico. Não é porque não visualizou a postagem, à época, que tal não lhe gerou sentimentos de dor, humilhação, de segregação etc. 4) Logo, é merecedora, também, à semelhança de seus genitores, da indenização por danos morais, de natureza "in re ips"a, ou seja, decorre do próprio fato, cujo dano é presumido, sendo desnecessária a respectiva comprovação, já que foi a pessoa mais atingida neste episódio, motivo pela qual a sentença recorrida deve ser modificada neste ponto, a fim de condenar a ré Juliana ao pagamento de indenização por danos morais à autora Isabela. 5) Relativamente ao "quantum" da indenização, observados esses parâmetros e as circunstâncias do caso, tenho como adequado

> à reparação do dano sofrido o valor de R$ 8.000,00 (oito mil reais), posto que não destoa dos parâmetros adotados por este Tribunal de Justiça, com consectários de juros de mora de 1% ao mês, a partir do evento danoso, forte na Súmula 54 do STJ e, correção monetária pelo IGPM, a contar do arbitramento da indenização - Súmula 362 do STJ. 6) Do contexto analisado, não se vislumbra tenha a instituição de ensino negligenciado ou se omitido em relação ao episódio, ao ponto de ser responsabilizada civilmente. Indevida a indenização em face a esta. 7) Considerações acerca da sucumbência atribuída aos autores, observada a AJG concedida à menor. 8) Honorários recursais pela demandada Juliana. Prequestionamento. NÃO CONHECERAM DA APELAÇÃO DA RÉ E DERAM PARCIAL PROVIMENTO À APELAÇÃO DA AUTORA. (Estado do Rio Grande do Sul, 2024).

Conforme verificou-se a partir da leitura do acórdão, a sentença de primeiro grau foi mantida em parte no que tange ao afastamento da responsabilidade objetiva da escola em indenizar os autores tendo em vista a conclusão de que esta não negligenciou nem se omitiu em relação aos deveres de cuidado com os alunos. Tal conclusão foi alcançada a partir da análise dos depoimentos das partes e testemunhas, documentos de comunicação, bem como em relação a um termo de compromisso firmado entre a escola e a menor, no qual esta se comprometeu a cumprir com as normas de convivência preconizadas pela escola, aceitar suporte técnico especializado e manter um diálogo permanente com a família. (Estado do Rio Grande do Sul, 2024)

Já no que tange ao pedido de reforma da decisão para condenar a genitora da autora das ofensas a indenizar a menor, o apelo foi provido sob o fundamento de que embora a menor não tenha integrado o grupo de "Whatsapp". onde a fotografia e as mensagens foram transmitidas, o fato da menor ter sido transferida da escola, bem como em razão do fato dela ter tomado conhecimento das mensagens por outros colegas restou configurada a responsabilidade por dano "in re ipsa".

A leitura do julgado permitiu concluir um enfrentamento responsável do tema uma vez que a fundamentação da decisão foi calcada não só na legislação civilista, mas levou em consideração o enfrentamento de diversos dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente.

## CONCLUSÃO

O princípio da proteção integral internalizado no ordenamento jurídico na Constituição Federal de 1988 e regulamentado no Estatuto da Criança e do Adolescente, assegura a essa parcela da população, em condição peculiar de desenvolvimento, a efetivação de direitos fundamentais inerentes a qualquer pessoa, bem como impõe deveres de guarda, vigilância aos detentores da responsabilidade parental. Tal responsabilidade é estendida ao ambiente virtual dada a rápida inserção das tecnologias no cotidiano das crianças e adolescentes mediante supervisão ostensiva e semiostensiva por parte dos responsáveis, sob pena de configuração do que se entende por abandono digital.

A pesquisa realizada no sítio eletrônico do Tribunal de Justiça Gaúcho permitiu concluir que poucos casos envolven-

do a prática de "cyberbullying" são judicilizados no Estado do Rio Grande do Sul. Além disso, identificou-se que a responsabilidade pelos danos ocasionados por tal prática recai sobre os detentores da responsabilidade parental por força da responsabilidade direta e primária destes, dada a condição de garantidores legais.

Entende-se que o problema deve ser visto para além da judicialização, a fim de se construir uma cultura fraterna calcada no reconhecimento das diferenças como medida de fortalecimento das relações sociais. A transformação deve ter como base uma ação conjunta da família, escolas e comunidade através de um esforço coletivo e solidário, calcado no princípio constitucional da proteção integral.

Embora a Lei nº 15.100 de 2025 não tenha o condão de abolir a prática de "cyberbullying", ela representa um importante avanço, uma vez que, ao estabelecer restrições ao uso de dispositivos eletrônicos no ambiente escolar, obrigou as escolas e os responsáveis a refletirem acerca da urgência da supervisão paternal no manejo responsável dessas ferramentas digitais pelas crianças e adolescentes.

Desse modo, tem-se que as novas regras demandarão constante esforço coletivo compreendido através de diálogos contínuos da família, das escolas e da comunidade, a fim de orientar o uso das tecnologias pelas crianças e adolescentes de forma ética, segura e pautada na cultura da fraternidade, a fim de que as relações interpessoais não se esvaziem diante das inúmeras transformações ocasionadas pela sociedade em rede.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 15 de abril de 2025.

BRASIL. **Decreto Lei nº 2.848 de 1940.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm. Acesso em 18 de abril de 2025.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm>. Acesso em 21 de maio de 2025.

BRASIL. **Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 21 de abril de 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.185, de 6 de novembro de 2015**. Institui o Programa de Combate à Intimidação Sistemática (Bullying). Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13185.htm>. Acesso em 21 de maio de 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.811 de 12 de janeiro de 2024**. Institui medidas de proteção à criança e ao adolescente contra a violência nos estabelecimentos educacionais ou similares, prevê a Política Nacional de Prevenção e Combate ao Abuso e Exploração Sexual da Criança e do Adolescente e altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e as Leis nºs 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), e 8.069, de 13 de julho

de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14811.htm. Acesso em 18 de abril de 2025.

BRASIL. **Lei nº 15.100 de 13 de janeiro de 2025.** Dispõe sobre a utilização, por estudantes, de aparelhos eletrônicos portáteis pessoais nos estabelecimentos públicos e privados de ensino da educação básica. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2025/lei-15100-13-janeiro-2025-796892-publicacaooriginal-174094-pl.html. Acesso em 22 de maio de 2025.

BRASIL. Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br.**TIC Kids Online Brasil – 2024** Crianças e Adolescentes. São Paulo, 2024a. Disponível em: <https://cetic.br/pt/noticia/tic-kids-online-investiga-pela-primeira-vez-frequencia-do-uso-de-plataformas-digitais-por-criancas--e-adolescentes/>. Acesso em 02 de maio de 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Estatuto da Criança e do Adolescente Comentado**. Coordenação Munir Cury. São Paulo: Malheiros, 2008.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível nº 50012484320178210006**. Nona Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Eugênio Facchini Neto. Julgado em: 23 fev. 2023. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50012484320178210006>. Acesso em 02 de maio de 2025.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. **Apelação Cível nº 500 35889120178210027**. Quinta Câmara Cível, Tribunal de Justiça

do RS, Relator: Cláudia Maria Hardt. Julgado em: 30 jan. 2024. Disponível em: <https://consulta.tjrs.jus.br/consulta-processual/processo/resumo?numeroProcesso=50035889120178210027>. Acesso em 02 de maio de 2025.

FANTE, Cleo. **Programa de Enfrentamento ao Bullying no ambiente escolar**. São Luís: Unigraf, 2010.

FONSECA, Antônio Cezar Lima da. **Direitos da Criança e do Adolescente**. São Paulo: Atlas, 2015.

MARTIN, Júlia Saes. **Abandono digital e dever de vigilância parental sob a ótica do princípio da proteção integral à criança**. 2024. 33 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2024.

SALVADOR, Daniella Trigueiro Mendes; MAGALHÃES, Isadora Beatriz Santos. Abandono Digital e Tratamento de Dados Pessoais e Crianças e Adolescentes: Novas Perspectivas a Partir da LGPD e do Direito de Família. **Revista de Direito de Família e Sucessão**, Florianopolis, Brasil, v. 8, n. 1, 2022. Disponível em: https://indexlaw.org/index.php/direitofamilia/article/view/8766. Acesso em: 28 de maio de 2025.

PEREIRA, Tânia da Silva (Coord.). **Estatuto da Criança e do Adolescente:** Lei 8.069/90: estudos sócio-jurídicos. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

PINHEIRO, Patrícia Peck. Abandono digital. In: **Direito Digital Aplicado 2.0**. Coord. Patrícia Peck Pinheiro. 2. ed. São Paulo:

Thompson Reuters/Revista dos Tribunais, 2016.

PIOVESAN, Flávia. **Temas de Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2008.

RICHTER, Daniela Richter; VERONESE, Josiane Rose Petry. Bullying nas Escolas: a necessária atuação do direito da criança com vistas à promoção de uma cultura fraterna. In: **O Direito da Criança e do Adolescente em Tempos de Internet:** Do Bullying ao Cyberbullying. Organizadoras Rosane Leal da Silva, Valdirene Silveira Flain - Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2013.

SILVA, Rosane Leal da Silva. O Sistema de Proteção Integral Desafiado pela Sociedade Informacional: desvelando o problema. In: **O Direito da Criança e do Adolescente em Tempos de Internet:** Do Bullying ao Cyberbullying. Organizadoras Rosane Leal da Silva, Valdirene Silveira Flain - Santa Maria: Centro Universitário Franciscano, 2013.

SILVA, Ana Beatris Barbosa. Bullying: **Mentes Perigosas nas Escolas**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.

VERONESE, Josiane Rose Petry. **A Proteção Integral da Criança e do Adolescente no Direito Brasileiro.** In: Rev. TST, Brasília, vol. 79, no 1, jan/mar 2013. Disponível em: https://juslaboris.tst.jus.br/bitstream/handle/20.500.12178/38644/003_veronese.pdf. Acesso em 25 de maio de 2025.

# NOVOS ARRANJOS DO CONTROLE EXTERNO PARA A EFETIVAÇÃO DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE

BRUNO ALEX LONDERO[1]
VANESSA TRINDADE LEAL[2]

## INTRODUÇÃO

A busca por um sistema público de saúde que proporcione aos brasileiros um atendimento integral e de qualidade se intensificou durante a Reforma Sanitária dos anos 1970, culminando em uma série de inovações com a promulgação da Constituição de 1988. Nesse contexto, a Carta Cidadã transformou, substancialmente, o arcabouço normativo brasileiro, reformulando instrumentos de planejamento e implementação das políticas públicas de saúde, especialmente com a criação do Sistema Único de Saúde (SUS). A universalidade, a coordenação entre os diferentes níveis de governo e a instituição de mecanismos de participação social, como os

1. Doutorando em Direito Público (UFRGS). Mestre em Políticas Públicas (UFRGS). Graduado em Direito e em Ciências Contábeis, ambos pela UFSM. Auditor de Controle Externo do TCE/RS e Professor do Curso de Direito da Faculdade Verbo Jurídico. Email: brunolondero@hotmail.com
2. Graduada em Odontologia (UFSM). Especialista em Saúde Coletiva (São Leopoldo Mandic), Implantodontia e Prótese Dentária (AGOR). Acadêmica do Curso de Direito da Fundação Escola Superior do Ministério Público. Analista de Gestão em Saúde - Odontologia do IPE-SAÚDE. Email: vanessaleal.odonto@gmail.com

Conselhos de Saúde, são apenas alguns dos aspectos inovadores que a Constituição e a Lei Federal nº 8.080/1990 (Lei Orgânica do SUS) trouxeram ao país.

Nos últimos anos, diversos eventos desafiadores impactaram, gravemente, um sistema de saúde que já operava no limite de sua capacidade. A pandemia de Covid-19, catástrofes climáticas, a judicialização em massa e a grave crise fiscal enfrentada por diversos Estados e Municípios são apenas alguns dos fatores que ampliaram as dificuldades para garantir a efetividade das políticas públicas de saúde. Este cenário evidencia a necessidade de soluções inovadoras e de uma abordagem mais integrada na gestão da saúde pública no Brasil.

Não basta, portanto, a atuação isolada do Poder Executivo, responsável pela implementação das políticas públicas, nem dos demais Poderes e órgãos de controle, cuja atuação tem se concentrado em fiscalizar gastos e cobrar prestações de contas com uma natureza predominantemente sancionatória. As práticas de controle e fiscalização, embora essenciais, já não são suficientes para oferecer respostas adequadas às demandas da população e aos desafios enfrentados pelos gestores públicos.

Embora a responsabilização pela má-gestão dos recursos públicos de saúde continue sendo uma atribuição essencial dos órgãos de controle, é, cada vez mais, necessário repensar as abordagens tradicionais de órgãos como os Tribunais de Contas. A transposição de problemas sistêmicos exige uma adaptação das ferramentas tradicionais de controle externo para incorporar alternativas consensuais, que possam promover soluções mais efetivas e viáveis à luz dos desafios e limitações enfrentados pelos gestores públicos.

Com a introdução dos artigos 174 e 175 do Código de Processo Civil, da Lei Federal nº 13.140/2015 sobre autocomposição de conflitos e da Lei nº 13.655/2018, que alterou a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, os Tribunais de Contas têm se dedicado a novas abordagens, buscando soluções consensuais e mais eficazes para os conflitos envolvendo a gestão pública de saúde.

Este artigo tem como problema de pesquisa conhecer quais as principais alternativas consensuais que os Tribunais de Contas estão utilizando para garantir a efetividade das políticas públicas de saúde no Brasil. Especificamente, busca-se identificar as alternativas que estão sendo implementadas para promover uma gestão mais eficiente, com base nas competências constitucionais desses Tribunais, que atuam tanto como fiscalizadores quanto como agentes de orientação para a boa administração dos recursos públicos.

A metodologia adotada é qualitativa, baseada em revisão bibliográfica, análise de legislações e jurisprudências, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF), relacionadas à saúde, controle externo e novas perspectivas de atuação consensual. Também serão apresentados casos de Tribunais de Contas do Brasil, que têm incorporado a consensualidade em suas práticas, buscando mais do que conformidade, a verdadeira efetividade das políticas públicas de saúde.

A estrutura do artigo inicia com a apresentação das bases conceituais, normativas e jurisprudenciais do direito constitucional à saúde. Na sequência, aborda-se o consensualismo na administração pública e as novas sistemáticas implementadas no controle externo. Após, a terceira seção traz exemplos de Tribunais de Contas, que implementaram práticas consensuais em suas atividades de fiscalização, com foco nas

oportunidades de aprimoramento das políticas públicas de saúde. Finalmente, as considerações finais destacam o papel crescente do consensualismo na gestão pública e no controle da saúde, sugerindo, ainda, direções para futuros estudos na área.

## 1. BASES CONCEITUAIS, NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS DO DIREITO CONSTITUCIONAL À SAÚDE

Segundo o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) (2024, p. 1):

> No Brasil, a saúde é um direito fundamental de todas as pessoas, que deve ser garantido pelo Estado por meio de políticas econômicas e sociais. Trata-se do direito de cada indivíduo obter o mais alto padrão atingível de saúde física e mental. Para tanto, políticas econômicas e sociais devem ser implementadas para reduzir o risco de adoecimento e assegurar o acesso universal e igualitário às ações e serviços para promoção, proteção e recuperação da saúde.

A título de curiosidade, cabe ressaltar que o termo "saúde" aparece 81 (oitenta e uma) vezes nos dispositivos da Constituição Federal, a iniciar pelo seu artigo 6º, que a inclui no rol de direitos sociais. Já no Título VIII, que trata da Ordem Social, os artigos 196 a 200 traçam parâmetros gerais do direito à saúde, prevendo: o dever do Estado na promoção de políticas públicas; a execução das ações e serviços de saúde pelo poder público e/ou pela iniciativa privada; a organiza-

ção do SUS, sua estrutura, competências e fontes de custeio, dentre outros.

Nessa linha, o artigo 196 da Carta Constitucional dispõe que:

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

São atribuições do SUS, segundo o artigo 200 da Constituição Federal:

> I - controlar e fiscalizar procedimentos, produtos e substâncias de interesse para a saúde e participar da produção de medicamentos, equipamentos, imunobiológicos, hemoderivados e outros insumos;
>
> II - executar as ações de vigilância sanitária e epidemiológica, bem como as de saúde do trabalhador;
>
> III - ordenar a formação de recursos humanos na área de saúde;
>
> IV - participar da formulação da política e da execução das ações de saneamento básico;
>
> V - incrementar, em sua área de atuação, o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação;

> VI - fiscalizar e inspecionar alimentos, compreendido o controle de seu teor nutricional, bem como bebidas e águas para consumo humano;
>
> VII - participar do controle e fiscalização da produção, transporte, guarda e utilização de substâncias e produtos psicoativos, tóxicos e radioativos;
>
> VIII - colaborar na proteção do meio ambiente, nele compreendido o do trabalho. (Brasil, 1988)

Em momentos de crise, como na Pandemia do coronavírus (Covid-19), é imprescindível que se dê o fortalecimento da União e da cooperação entre os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), no âmbito de todos os entes federativos. São esses mecanismos que devem ser utilizados pelas lideranças para a defesa do interesse público (Moraes, 2024).

Nesse sentido:

> A gravidade da emergência causada por pandemias, como a do coronavírus (Covid-19), exige das autoridades brasileiras, em todos os níveis de governo, a efetivação concreta da proteção à saúde pública, com a adoção de todas as medidas possíveis e tecnicamente sustentáveis para o apoio e a manutenção das atividades do Sistema Único de Saúde, sempre com o absoluto respeito aos mecanismos constitucionais de equilíbrio institucional e à manutenção da harmonia e da independência entre os Poderes, que devem ser cada vez mais valorizados, evitando-se o exacerbamento de quaisquer personalismos

> prejudiciais à condução das políticas públicas essenciais ao seu efetivo combate (Moraes, 2024, p. 904).

Sobre o tema da saúde, o Supremo Tribunal Federal (STF) declarou constitucional a vacinação obrigatória por entender que a vacinação em massa é uma forma de prevenção, também por reduzir a morbimortalidade por doenças infecciosas e transmissíveis com o objetivo maior de proteger a coletividade, em especial os mais vulneráveis[3].

> A previsão de vacinação obrigatória, excluída a imposição de vacinação forçada, afigura-se legítima, desde que as medidas às quais se sujeitam os refratários observem os critérios constantes da própria Lei 13.979/20, especificamente nos incisos I, II, e III do § 2º do art. 3º, a saber, o direito à informação, à assistência familiar, ao tratamento gratuito e, ainda, ao pleno respeito à dignidade, aos direitos humanos e às liberdades fundamentais das pessoas, bem como os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, de forma a não ameaçar a integridade física e moral dos recalcitrantes. (Moraes, 2024, p. 905).

A Lei Federal nº 8.080/1990, conhecida como Lei Orgânica do SUS, dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. O §1º do seu artigo 2º estabelece que:

---

3. Importa esclarecer que, no âmbito das ADIs 6.586 e 6.587 e do ARE 1.267.879, o STF esclareceu que vacinação compulsória não é sinônimo de vacinação forçada, uma vez que é indispensável o consentimento do usuário. Inobstante, poderão ser impostas medidas sancionatórias indiretas, as quais compreendem, por exemplo, a restrição ao exercício de certas atividades ou à frequência de determinados lugares, desde que previstas em lei, ou dela decorrentes (Moraes, 2024).

> O dever do Estado de garantir a saúde consiste na formulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos e no estabelecimento de condições que assegurem acesso universal e igualitário às ações e aos serviços para a sua promoção, proteção e recuperação.

Para a integral compreensão do tema da saúde, passa-se à análise das principais leis complementares, que disciplinam a gestão pública no que tange à aplicação de recursos mínimos em obrigações constitucionais com saúde, às finanças e ao endividamento.

Desde o advento da Lei Complementar nº 101/2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, construiu-se, gradativamente, um sólido arcabouço para conduzir a aplicação dos recursos públicos em áreas essenciais, como saúde e educação, bem como limitar o endividamento público e os gastos com pessoal.

A Lei Complementar nº 141/2012, dentre outros pontos específicos, regulamenta o § 3° do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde e estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo.

Segundo a Lei em questão, a União deve destinar, anualmente, em ações e serviços de saúde, o valor empenhado no exercício financeiro anterior, acrescido da variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB) do ano anterior à Lei Orçamentária Anual (Art. 5º). Já os Estados e o Distrito Federal

têm a obrigação de aplicar, no mínimo, 12% da arrecadação de impostos, conforme os artigos 155 e 157 da Constituição Federal (Art. 6º).

Por sua vez, os Municípios e o Distrito Federal devem aplicar, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos previstos no artigo 156 e no artigo 158 da Constituição (Art. 7º). O Distrito Federal, também, deverá destinar, no mínimo, 12% da arrecadação de impostos que não podem ser segregados em base estadual e municipal (Art. 8º).

Além disso, o parágrafo único do artigo 25 da aludida lei atribui a competência ao Tribunal de Contas de verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição.

Ainda sobre os gastos com saúde, a Lei Complementar nº 209/2024 alterou a Lei Complementar nº 141, de 13 de janeiro de 2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, para dispor sobre as despesas de custeio e de investimento com os hospitais universitários federais, para fins de apuração do gasto mínimo constitucional em saúde. A norma em questão inclui as despesas de custeio e investimento dos hospitais universitários federais no limite mínimo a ser aplicado, anualmente, em saúde; exclui as remunerações dos profissionais dos hospitais universitários e da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (Ebserh) do limite mínimo e permite o repasse de recursos de emendas parlamentares para custeio e investimento nos hospitais universitários federais

No conjunto de medidas para buscar o equilíbrio fiscal e a sustentabilidade das contas públicas, juntamente com a já citada Lei de Responsabilidade Fiscal, tem-se a Lei Complementar nº 156/2016, que estabelece o Plano de Auxílio aos

Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal (Brasil, 2016).

Nesse mesmo contexto, foram editadas as Leis Complementares(LC): LC nº 159/2017, que institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e a LC nº 200/2023, que institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 211/2024 (Brasil, 2017; Brasil, 2023). Recentemente, foi, ainda, aprovada a Lei Complementar nº 212/2025, que institui o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag), destinado a promover a revisão dos termos das dívidas dos Estados e do Distrito Federal com a União (Brasil, 2025).

Nessa miríade normativa e em um contexto de crescente pressão por serviços públicos de saúde, a judicialização do tema há tempos vem sendo debatida pela doutrina e enfrentada pelo Judiciário, com importantes manifestações do Supremo Tribunal Federal sobre o tema (Bucci; Seixas, 2017).

Nesse sentido, o Quadro 1, a seguir, traz os principais Temas de Repercussão julgados recentemente pela Suprema Corte e que tratam do direito constitucional à saúde como: fornecimento de medicamentos de alto custo; responsabilidade solidária entre os entes públicos para prestação de serviços de saúde; controle da aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde; obrigatoriedade da vacinação; programas de enfrentamento à COVID-19, dentre outros.

Quadro 1 - Temas de Repercussão Geral sobre o direito constitucional à saúde

| Repercussão Geral | Data de julgamento | Assunto |
|---|---|---|
| Tema 6 | 26/09/2024 | Dever do Estado de fornecer medicamento de alto custo a portador de doença grave que não possui condições financeiras para comprá-lo. |
| Tema 262 | 15/08/2018 | Legitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública que tem por objetivo compelir entes federados a entregar medicamentos a portadores de certas doenças. |
| Tema 289 | 13/08/2010 | Bloqueio de verbas públicas para garantia de fornecimento de medicamentos. |
| Tema 345 | 24/08/2020 | Ressarcimento ao Sistema Único de Saúde – SUS das despesas com atendimento a beneficiários de planos privados de saúde. |
| Tema 500 | 22/05/2019 | Dever do Estado de fornecer medicamento não registrado pela ANVISA. |
| Tema 579 | 03/12/2015 | Melhoria do tipo de acomodação de paciente internado pelo Sistema Único de Saúde - SUS mediante o pagamento da diferença respectiva. |
| Tema 698 | 03/07/2023 | Limites do Poder Judiciário para determinar obrigações de fazer ao Estado, consistentes na realização de concursos públicos, contratação de servidores e execução de obras que atendam o direito social da saúde, ao qual a Constituição da República garante especial proteção. |
| Tema 793 | 23/05/2019 | Responsabilidade solidária dos entes federados pelo dever de prestar assistência à saúde. |
| Tema 818 | 17/05/2021 | Controle judicial relativo ao descumprimento da obrigação dos entes federados na aplicação dos recursos orçamentários mínimos na área da saúde, antes da edição da lei complementar referida no art. 198, § 3º, da Constituição. |

| Repercussão Geral | Data de julgamento | Assunto |
|---|---|---|
| Tema 952 | 25/09/2024 | Conflito entre a liberdade religiosa e o dever do Estado de assegurar prestações de saúde universais e igualitárias. |
| Tema 1033 | 30/09/2021 | Saber se a imposição de pagamento pelo Poder Público de preço arbitrado pela unidade hospitalar, para ressarcir serviços de saúde prestados por força de decisão judicial, viola o regime de contratação da rede complementar de saúde pública (art. 199, §§ 1º e 2º, da CF/1988). |
| Tema 1069 | 25/09/2024 | Direito de autodeterminação dos testemunhas de Jeová de submeterem-se a tratamento médico realizado sem transfusão de sangue, em razão da sua consciência religiosa. |
| Tema 1103 | 17/12/2020 | Possibilidade dos pais deixarem de vacinar os seus filhos, tendo como fundamento convicções filosóficas, religiosas, morais e existenciais. |
| Tema 1132 | 19/10/2023 | Aplicação do piso salarial nacional dos Agentes Comunitários de Saúde e Agentes de Combate às Endemias aos servidores estatutários dos entes subnacionais e o alcance da expressão piso salarial. |
| Tema 1137 | 15/04/2021 | Constitucionalidade do artigo 8º da Lei Complementar Federal 173/2020, a qual estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19). |
| Tema 1161 | 21/06/2021 | Dever do Estado de fornecer medicamento que, embora não possua registro na ANVISA, tem a sua importação autorizada pela agência de vigilância sanitária. |

| Repercussão Geral | Data de julgamento | Assunto |
|---|---|---|
| Tema 1234 | 16/12/2024 | Legitimidade passiva da União e competência da Justiça Federal, nas demandas que versem sobre fornecimento de medicamentos registrados na Agência Nacional de Vigilância Sanitária - ANVISA, mas não padronizados no Sistema Único de Saúde – SUS. |
| Tema 1252 | 02/06/2023 | Competência da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA para editar normas sobre a restrição de importação e comercialização de cigarros, especificamente as contidas na Resolução da Diretoria Colegiada (RDC) nº 14/2012, no que proíbe o uso de certos aditivos. |
| Tema 1341 | 18/10/2024 | Princípio da Legalidade e limites da Resolução RDC 327/2019 da ANVISA, que proíbe a manipulação de fórmulas magistrais contendo derivados ou fitofármacos à base de Cannabis e estabelece que os produtos de Cannabis devem ser dispensados exclusivamente por farmácias sem manipulação ou drogarias, mediante apresentação de prescrição por profissional médico, legalmente habilitado. |

Fonte: Elaborado pelos autores com informações obtidas no Portal Eletrônico do STF.

Conforme Bucci e Seixas (2017, p. 180):

> Relativamente aos critérios para solução dos conflitos de direitos sociais, de natureza distributiva, muitas vezes a melhor alternativa é a articulação das partes com vistas a estabelecer um compromisso, efetuar uma transação, especialmente nas relações que se prolongam no tempo.

A utilização pela Administração Pública de arranjos colaborativos e consensuais para resolução de demandas na saúde pode ser verificada, a título de exemplo, no julgamento da Repercussão Geral no Tema nº 1234 julgado em 16 de dezembro de 2024. Na oportunidade, um acordo proposto pelo Ministro Gilmar Mendes definiu critérios e parâmetros a serem observados nas ações judiciais de fornecimento de medicamentos pelo SUS. A decisão foi tomada e o acordo ratificado a partir das discussões entre União, Estados e Municípios para facilitar a gestão e o acompanhamento dos pedidos de fornecimento (STF, 2024).

Além disso, foi proposta Súmula Vinculante com a seguinte redação:

> O pedido e a análise administrativos de fármacos na rede pública de saúde, a judicialização do caso, bem ainda seus desdobramentos (administrativos e jurisdicionais), devem observar os termos dos 3 (três) acordos interfederativos (e seus fluxos) homologados pelo Supremo Tribunal Federal, em governança judicial colaborativa, no tema 1.234 da sistemática da repercussão geral (STF, 2024).

Não apenas o Poder Judiciário, mas também os Tribunais de Contas vêm se utilizando de soluções consensuais para a solução de controvérsias. Esse tema é abordado no item a seguir.

## 2. CONSENSUALISMO E AS NOVAS FORMATAÇÕES DO CONTROLE EXTERNO

Os Tribunais de Contas, enquanto instâncias de natureza administrativa, estão inseridos no sistema de controle da administração pública, com a finalidade de exercer, de maneira organizada, sistemática e permanente, a accountability legal e o correspondente poder sancionador (Cortez, 2017; De Medeiros, 2017; Sundfeld et al., 2017; Maffini, 2016). Para tanto, esses órgãos têm buscado realizar ações coordenadas com outros componentes do sistema de justiça, como a Polícia Civil, o Ministério Público e o Poder Judiciário (Londero, 2018; Bento; Da Ros; Londero, 2020). Além disso, desenvolvem relações de mútua cooperação e interdependência com os sistemas de Controle Interno dos Municípios, dos Estados e da União (Londero; Da Ros, 2022).

Nesse contexto, os Poderes e as Instituições Públicas têm direcionado seus recursos humanos e materiais, bem como a estrutura de seus processos e procedimentos, para a implementação de medidas de controle preventivo, utilizando modernos sistemas de análise de dados e celebrando Termos/Acordos para Ajustamento de Gestão, entre outros mecanismos não processuais e autocompositivos, a fim de solucionar demandas administrativas (Sousa, 2023; Fecuri, 2021; Folador, 2021)[4].

Não se pretende afirmar que as punições tenham perdido sua relevância, mas, sim, que, diante da escassez de recursos humanos e materiais e do fortalecimento de incentivos à adoção de

4. Cita-se como importante instrumento normativo a Lei Federal nº 13.140/2015, que dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública. No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), reitera-se o papel de destaque da Instrução Normativa TCU n° 91/2022.

soluções preventivas e autocompositivas no controle externo, o planejamento estratégico, tático e operacional dos Tribunais de Contas está sendo, cada vez mais, voltado nesse sentido.

Ademais, a utilização dos chamados "benefícios de auditoria" e a avaliação de políticas públicas têm ganhado destaque como instrumentos de atuação preventiva e concomitante, especialmente no acompanhamento das licitações e contratações públicas, como é o caso do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE RS) (Londero, 2024).

Nesse cenário, é relevante analisar os arranjos institucionais e normativos capazes de oferecer respostas eficazes quando a prevenção, a orientação e o controle, concomitante, não atingirem os resultados esperados (Ortolan, 2019; Muzzi Filho; Costa, 2017). Abordagens empíricas, utilizando métodos qualitativos e quantitativos, também têm se tornado mais presentes nas pesquisas sobre o sancionamento no controle externo (Salles, 2022; Mafra, 2020; Reis, 2020; Oliveira-Castro, Oliveira, Aguiar, 2018; Padilha, 2018).

No que se refere à normatização aplicável ao tema, o artigo 3º, §2º, do Código de Processo Civil prevê que: "O Estado promoverá, sempre que possível, a solução consensual dos conflitos". Ademais, o 174 estabelece do referido Código Processual dispõe que:

> A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios criarão câmaras de mediação e conciliação, com atribuições relacionadas à solução consensual de conflitos no âmbito administrativo, tais como:
>
> I - dirimir conflitos envolvendo órgãos e entidades da administração pública;

> II - avaliar a admissibilidade dos pedidos de resolução de conflitos, por meio de conciliação, no âmbito da administração pública;
>
> III - promover, quando couber, a celebração de termo de ajustamento de conduta (Brasil, 2015).

Em consonância com essa linha, a Lei Federal nº 13.140/2015 dispõe sobre a mediação como instrumento para a solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública, promovendo mudanças significativas na Lei Federal nº 9.307/1996 - Lei da Arbitragem (Brasil, 1996). O Capítulo II da norma trata da autocomposição de conflitos, em que uma das partes seja pessoa jurídica de direito público, destacando a criação de câmaras de prevenção e resolução administrativa de conflitos, dentro dos respectivos órgãos da Advocacia Pública.

Além disso, as modificações promovidas pela Lei Federal nº 13.655/2018 no Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) incorporaram disposições relacionadas à segurança jurídica e à eficiência na criação e aplicação do direito público.

O artigo 26 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) estabelece que:

> Para eliminar irregularidade, incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, inclusive no caso de expedição de licença, a autoridade administrativa poderá, após oitiva do órgão jurídico e, quando for o caso, após realização de consulta pública, e presentes

> razões de relevante interesse geral, celebrar compromisso com os interessados, observada a legislação aplicável, o qual só produzirá efeitos a partir de sua publicação oficial (Brasil, 1942).

Por fim, a Lei Federal nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos) autorizou a utilização de meios alternativos de prevenção e resolução de conflitos na administração pública, incluindo a conciliação e a mediação. Em seu artigo 151, prevê que: "Nas contratações regidas por esta Lei, poderão ser utilizados meios alternativos de prevenção e resolução de controvérsias, notadamente a conciliação, a mediação, o comitê de resolução de disputas e a arbitragem" (Brasil, 2021). Além disso, o artigo 153 da mesma lei estabelece que: "Os contratos poderão ser aditados para permitir a adoção dos meios alternativos de resolução de controvérsias" (Brasil, 2021).

Segundo Thamay et al (2021, p. 373):

> a atual previsão é uma conquista aos contratantes que enfrentam pequenos e grandes conflitos na execução dos diversos contratos firmados com o Poder Público. Além de atribuir agilidade aos processos decisórios quanto às querelas que venham a surgir, garante que a execução do contrato não fique prejudicada.

No âmbito do sistema de controle externo, a Nota da Atricon nº 02/2022 recomendou às Cortes de Contas brasileiras, que, observado o regime jurídico-administrativo, adotem instrumentos de solução consensual de conflitos, aprimorando essa dimensão nos processos de controle externo. Nessa linha, o documento trouxe as seguintes manifestações:

> 1. dentro de uma perspectiva de atuação marcada pela consensualidade, considerem, sempre que possível e nos termos do ordenamento jurídico, a adoção e a implementação de normas voltadas à solução consensual de conflitos quando do enfrentamento de temas controvertidos relacionados à Administração Pública e ao controle externo, com o objetivo de efetivar os princípios da eficácia e da eficiência, de forma a prestigiar ações de controle preditivo e preventivo;
>
> 2. diante da importância de compatibilizar seu funcionamento ao espectro de consensualidade e à modernização dos mecanismos de controle, aprimorem a estrutura de acordos nos processos de controle externo, bem como prossigam incrementando uma relação dialógica e de colaboração, priorizando a resolução consensual de controvérsias; e
>
> 3. frente à necessidade de se interpretar de forma abrangente a garantia da ampla defesa, considerem a possibilidade de criação e regulamentação de procedimentos processuais de audiência, com ou sem a finalidade conciliatória, de forma a buscar a abrangente participação das partes envolvidas, segurança jurídica, transparência e economia de tempo, proporcionando ainda maior adequação das decisões às especificidades das situações e a correção de inconformidades e de irregularidades de forma célere e eficaz (ATRICON, 2022).

Como exemplo de instrumento operacional para o consensualismo, o Termo de Ajustamento de Gestão (TAG),

"instrumento de controle processual sob a forma de um compromisso celebrado entre a Corte de Contas e o órgão ou a entidade sob sua jurisdição, tendo como finalidade a regularização voluntária de atos ou procedimentos" (Azevedo, 2024, p. 1).

Além disso, surgiram as chamadas Mesas Técnicas, instrumento por meio do qual "o ente fiscalizador dialoga com o ente fiscalizado, de forma transparente e institucionalizada, em prol de soluções consensuais para questões controvertidas, de natureza relevante ou de alto grau de complexidade, em processos de controle externo" (Azevedo, 2024, p. 1).

Em estudo publicado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), apurou-se que a quase totalidade das Cortes de Contas brasileiras possuem regulações pertinentes à resolução consensual de controvérsias (ATRICON, 2025).

Diante da incorporação do consensualismo no dia-a-dia dos Tribunais de Contas, são muitos os exemplos de boas práticas em ações, que visam solucionar demandas de forma célere, coordenada e consensual. O item a seguir traz exemplos de ações já adotadas, com destaque para aquelas relacionadas às políticas públicas de saúde.

## 3. DIREITO À SAÚDE E O CONTROLE EXTERNO CONSENSUAL: EXEMPLOS DE BOAS-PRÁTICAS

Os casos a seguir apresentados são exemplificativos das ações implementadas nos Tribunais de Contas do Brasil para garantir a efetividade das políticas públicas de saúde, com a adoção de métodos consensuais para a solução de controvérsias.

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), foi publicada a Instrução Normativa TCU nº 91, de 22 de dezembro de 2022, com o objetivo de pautar procedimentos voltados para a solução consensual de controvérsias e prevenção de conflitos afetos a órgãos e entidades da administração pública federal (TCU, 2022)[5]. A Instrução Normativa prevê, inclusive, a criação de uma Secretaria de Controle Externo de Solução Consensual e Prevenção de Conflitos (Secex Consenso).

Em suas atividades operacionais, a Secex Consenso já teve aprovados 19 (dezenove) Acórdãos de Solução Consensual, sendo 6 (seis) em 2023, 12 (doze) em 2024 e 1 (um) em 2025[6]. As discussões conduzidas pela Secex Consenso tratam, especialmente, de contratos de concessão em rodovias, ferrovias, portos e aeroportos, questões de produção e distribuição de energia elétrica, bem como prestação de serviços de telefonia (TCU, 2025).

Ainda que não tenham sido ratificadas soluções consensuais especificamente acerca do tema da saúde, a estrutura e as competências da Secex Consenso são paradigma das novas metodologias adotadas por órgãos de controle externo do Brasil.

Nessa linha de atuação, a mesa técnica realizada pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso foi instituída como um processo de análise e diálogo técnico relacionado

5. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183 questiona a constitucionalidade da Instrução Normativa (IN) nº 91/2022 do TCU. As teses trazidas pelo proponente são de que a IN em questão extrapola os limites normativos e viola preceitos fundamentais, inova no ordenamento jurídico, distanciando o TCU da sua atividade constitucional e viola o princípio da legalidade administrativa. Em 25 de fevereiro de 2025, a ADPF encontra-se pendente de julgamento (STF, 2024).

6. Consulta realizada em 27 de fevereiro de 2025 no Portal do Secex Consenso https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/resultado/acordao-completo/Solu%25C3%25A7%25C3%25A3o%2520Consensual.TIPOPROCESSO%2520

ao controle e à fiscalização das políticas públicas do estado e dos municípios de Mato Grosso, buscando a resolução célere e eficaz problemas, conflitos ou controvérsias (Novelli; Castilho, 2023).

Essa atividade envolve a participação de técnicos especializados do tribunal, capacitados para atuar como mediadores e facilitadores na construção cooperativa de soluções técnico-jurídicas ou no estabelecimento de acordos entre as partes (Novelli; Castilho, 2023).

Em se tratando de ações na área da saúde, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo criou o Painel da Saúde - Hospitais Públicos, ferramenta com o objetivo de apresentar, de forma simples e de fácil entendimento, um panorama da assistência prestada pelos estabelecimentos de saúde próprios, estaduais e municipais.

Segundo a descrição do projeto:

> Com previsão de atualização semestral, os dados de assistência médico-hospitalar prestada à população são apresentados numérica e graficamente, possibilitando ao interessado conhecer o desempenho hospitalar e ambulatorial, bem como os recursos utilizados para tanto (leitos, equipamentos, recursos humanos e, no caso de hospitais estaduais, recursos financeiros) (ATRICON, 2024, p. 1).

Trata-se de uma importante ferramenta para viabilizar o exercício do controle social e, por conseguinte, permitir o acompanhamento mais acurado do desempenho da rede hospitalar. Decisões de priorização de gastos e de fiscalização das ações tornam-se mais próximas da sociedade e mais passíveis de célere adoção pelos órgãos de controle.

Também na área da saúde, durante o ano de 2023, o TCE RS realizou importante estudo sobre a estrutura e o funcionamento da rede hospitalar do SUS no Estado, componente que consome mais da metade dos gastos totais com saúde (TCE RS, 2023). O projeto "Eficiência na Saúde" foi criado em resposta a uma necessidade identificada pelo TCU de promover maior eficiência nos serviços de assistência à saúde fornecidos pelo SUS, especialmente nos serviços hospitalares.

> De acordo com a Federação Brasileira de Hospitais e com a Confederação Nacional de Saúde, em 2022, o Brasil possuía um total de 7.191 hospitais, sendo desses 2.725 públicos e 4.466 privados. Para alcançar a fiscalização das instituições que atuam no SUS, entre elas a totalidade de hospitais públicos e de parte dos hospitais privados, foi necessária a realização de um esforço coletivo entre os órgãos de controle do país.
>
> Nesse sentido, a estratégia proposta envolveu a promoção de uma linguagem e abordagem de auditoria unificada com o objetivo de disseminar e aprofundar o tema de maneira colaborativa e em larga escala. Para isso, foi desenvolvido um referencial de auditoria focado na eficiência hospitalar (TCU, 2023, p. 1).

O trabalho, desenvolvido pelo Centro de Orientação e Fiscalização de Políticas Públicas (CPP) e pelo Grupo Especializado de Fiscalização em Contratualizações de Saúde (GEF-Saúde), procurou identificar situações-problema e potenciais riscos que possam afetar a eficiência do sistema e, por conseguinte, dos serviços entregues à população-alvo, apresentando

além do diagnóstico, um conjunto de 12 (doze) pontos que podem ser considerados pelos diversos atores envolvidos na gestão do SUS do Rio Grande do Sul (TCE RS 2023).

Outro relevante estudo realizado pelo TCE RS, com a execução do CPP, é o acompanhamento permanente do desempenho dos Municípios gaúchos no processo de elaboração do Plano Municipal de Saúde, da Programação Anual e dos Relatórios de Gestão.

> O objetivo dessa ação fiscalizatória é desvelar alguns obstáculos que dificultam esse processo para grande parte dos Municípios, buscando-se, com isso, características ou elementos capazes de melhor classificá-los tendo em vista acompanhamentos futuros. A compatibilização do conteúdo desses documentos com o orçamento e as necessidades de saúde da(s) população(ões) serão objeto de verificações específicas.
>
> As análises efetuadas consideraram os diálogos estabelecidos entre a equipe do CPP e os técnicos e gestores locais durante os Encontros Regionais de Controle e Orientação (ERCOs) promovidos pelo Tribunal de Contas do Estado em 2022, assim como as informações sobre as estruturas de pessoal das Secretarias Municipais de Saúde colhidas por meio de questionário específico encaminhado a todos os Executivos (TCE RS, 2023, p. 4).

Os exemplos trazidos, ainda que sejam uma pequena parcela do que os Tribunais de Contas brasileiros estão implementando em termos de inovações e práticas consensuais, demonstram como é efetivamente possível ajustar o foco de

fiscalização do mero sancionamento para uma atuação educativa e colaborativa. Ações dessa natureza buscam aferir não apenas aspectos quantitativos dos gastos com saúde, mas, também, a efetividade das políticas públicas na área, incorporando o controle social ao escopo de atuação das Cortes de Contas.

## CONCLUSÃO

O presente estudo investigou as principais alternativas consensuais adotadas pelos Tribunais de Contas para garantir a efetividade das políticas públicas de saúde no Brasil. Partindo do problema de pesquisa sobre como os Tribunais de Contas podem atuar para aprimorar a gestão da saúde pública por meio de mecanismos consensuais, buscou-se identificar estratégias, que permitam maior eficiência na alocação de recursos e na resolução de controvérsias entre os entes públicos.

Os resultados indicaram que as Cortes de Contas têm, gradativamente, incorporado instrumentos de resolução consensual de conflitos, como os TAGs e as Mesas Técnicas, buscando não apenas o controle sancionador, mas também a orientação e a colaboração com os gestores públicos. Ademais, observa-se um avanço na utilização de auditorias operacionais e instrumentos de acompanhamento preventivo para garantir maior eficiência no gasto público e na qualidade dos serviços prestados à população.

Outro achado relevante foi a percepção de que o modelo tradicional de controle, baseado exclusivamente na responsabilização punitiva, tem limitações para lidar com a complexidade dos desafios da saúde pública. Dessa forma, abordagens

preventivas e cooperativas têm sido, cada vez mais, adotadas como complementares ao modelo clássico de fiscalização.

Como implicação prática, a adoção de mecanismos de resolução consensual tem potencial para otimizar a gestão pública, reduzindo os custos de litígios judiciais e promovendo soluções mais ágeis e efetivas. A institucionalização de câmaras de mediação dentro dos Tribunais de Contas e a elaboração de diretrizes normativas específicas para essas práticas podem fortalecer ainda mais esse modelo.

Constatou-se que a quase totalidade dos Tribunais de Contas brasileiros já possuem em suas normativas a previsão da utilização de métodos consensuais para solução de litígios. Inobstante, a regulamentação e efetiva operacionalização dos TAGs e das Mesas Técnicas ainda não se consolidou na cultura organizacional, exigindo esforços de todos os níveis das entidades de controle externo.

Para pesquisas futuras, recomenda-se aprofundar a análise sobre os impactos da resolução consensual de conflitos na eficiência da gestão da saúde, especialmente em relação à otimização de recursos e à melhoria dos indicadores de atendimento do SUS. Além disso, seria relevante investigar os desafios e as limitações na implementação dessas medidas, considerando aspectos como resistências institucionais, segurança jurídica e capacitação dos atores envolvidos no processo.

Em suma, a evolução do controle externo para um modelo mais dialógico e preventivo representa uma mudança paradigmática relevante, alinhada às exigências contemporâneas de uma administração pública mais eficiente, transparente e voltada para a efetividade dos direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

ATRICON. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Nota Técnica nº 02/2022.** Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2022/08/Nota-Tecnica-Atricon--no002-2022.pdf. Acesso em 27 fev. 2025.

ATRICON. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Resolução consensual de controvérsias:** regulações em tribunais de contas. 2025. Disponível em: https://atricon.org.br/wp-content/uploads/2023/07/Resolucao-Consensual-de-Controversias-Regulacoes-em-Tribunais-de-Contas.pdf. Acesso em 27 fev. 2025.

ATRICON. ASSOCIAÇÃO DOS MEMBROS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. **Boas práticas dos Tribunais de Contas.** 2024. Disponível em: https://qatc.atricon.org.br/. Acesso em 25 fev. 2025.

AZEVEDO, Thiago Rodrigues de. **Instrumentos processuais de consensualidade nos Tribunais de Contas.** Artigo. 2024. Disponível em: https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/noticias/artigo_tcesp_instrumentos_consensualidade_tcs_v2.pdf. Acesso em 27 fev. 2025.

BENTO, Juliane Sant'Ana; DA ROS, Luciano; LONDERO, Bruno A. Condenando políticos corruptos? Análise quantitativa dos julgamentos de prefeitos municipais pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul (1992-2016). **Civitas:** Revista de Ciências Sociais, *[S. l.]*, v. 20, n. 3, p. 348–376, 2020. Disponível em: https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/37222. Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Constituição da República**, promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp212.htm Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp159.htm Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021. **Lei de Licitações e Contratos Administrativos.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.655,** de 25 de abril de 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13655.htm Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Lei Federal nº 13.105, de 16 de março de 2015. **Código de Processo Civil.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/

ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 13.140,** de 26 de junho de 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13140.htm Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.307, de 23 de setembro de 1996**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9307.htm Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Lei Orgânica do SUS.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm Acesso em: 10 fev. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro.** Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm Acesso em: 10 fev. 2025.

BUCCI, Maria Paula D.; SEIXAS, Duarte C. **Judicialização da saúde - DIG**. Rio de Janeiro: Saraiva Jur, 2017.

CORTEZ, Danielle Martins da Câmara. **O direito administrativo sancionador e o princípio da culpabilidade no âmbito dos Tribunais de Contas**. Monografia (Especialização em Direito Administrativo) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito Administrativo, Natal, 2017.

DE MEDEIROS, Alice Bernardo Voronoff. **Por um discurso de justificação e aplicação para o direito administrativo sancionador no Brasil.** Tese, Faculdade de Direito, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, 2017.

FECURI, Ana Cristina. Acordos no âmbito da atividade sancionatória do Tribunal de Contas da União: por que não? **Fórum de Contratação e Gestão Pública – FCGP**, Belo Horizonte, ano 20, n. 230, p. 29-59, fev. 2021.

FOLADOR, Rafael. **Consensualidade e segurança jurídica no direito sancionador:** a necessária harmonização dos acordos sobre a aplicação das leis anticorrupção e de improbidade administrativa. Tese, Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2021.

IPEA. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Direito à saúde e política de saúde no Brasil.** 2024. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/beneficiometro/beneficiometro-artigos/saude/direito-a-saude Acesso em 25 fev 2025.

LONDERO, Bruno A. **Programa Educa Mais RS:** a educação na vanguarda do desenvolvimento. Livro de Resumos do IX Congresso Internacional de Direitos Humanos de Coimbra. Coimbra, 2024. No Prelo.

LONDERO, Bruno A; DA ROS, Luciano. Independência do Poder Judiciário e corrupção: ainda em busca de uma relação. In: **Democracia e Justiça na América Latina:** para onde vamos? Lígia Mori Madeira et al (organização). Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

LONDERO, Bruno A. **Fatores preditivos da condenação criminal de prefeitos municipais pelo Tribunal de Justiça do estado do Rio Grande do Sul.** Dissertação no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas,Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS, 2018.

MAFFINI, Rafael. **Elementos de Direito Administrativo**: atualizado até a Lei 13.303/2016 - Estatuto das Estatais. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2016.

MAFRA, Eric Botelho. 2020. **As multas nos Tribunais de Contas e o excesso de dissuasão**: limites ao exercício do poder administrativo sancionador. Dissertação, Mestrado em Instituições Sociais, Direito e Democracia, Universidade FUMEC, Belo Horizonte, MG.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. História da reforma sanitária brasileira e do Sistema Único de Saúde: mudanças, continuidades e a agenda atual. **História, Ciências, Saúde** – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.21, n.1, jan.-mar. 2014, p.77-92. Disponível em: https://www.scielo.br/j/hcsm/a/bVMCvZshr9RxtXpdh7YPC5x/?format=pdf&lang=pt Acesso em 25 fev 2025.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 40. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2024.

MUZZI FILHO, Carlos Victor; COSTA, Jorge Heleno. A função de controlar dos Tribunais de Contas e o caráter pedagógico da sanção pecuniária. **Rev. de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Maranhão, v. 3, n. 2, p. 76-95 | jul/dez. 2017.

NOVELLI, José Carlos; CASTILHO, Ricardo. A prática do consensualismo no Tribunal de Contas de Mato Grosso por meio das Mesas Técnicas: efetividade do controle dialógico. **Revista Controle** - Doutrina e Artigos, Fortaleza, CE, Brasil, v. 22, n. 1, p. 46–75, 2023.

OLIVEIRA-CASTRO, Jorge M.; OLIVEIRA, Adriana de; DE AGUIAR, Julio C. Análise Comportamental do Direito: aplicação de sanções pelo Tribunal de Contas da União a gestores com contas irregulares. **Brazilian Journal of Empirical Legal Studies**, vol. 5, n. 2, p. 146-161, ago 2018.

ORTOLAN, Marcelo Augusto Biehl. **O novo papel dos Tribunais de Contas no microssistema de combate à corrupção administrativa.** Tese (Doutorado em Direito do Estado). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR, 2019.

PADILHA, Aline de Camargo et al. **As sanções previstas pelos Tribunais de Contas do Brasil:** análise comparativa e confronto com as normativas do Tribunal de Contas do Município de São Paulo. Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Gestão e Controle das Contas Públicas, Escola Superior de Gestão e Contas Públicas Conselheiro Eurípedes Sales, São Paulo, SP, 2018.

REIS, Thiago Tavares. **A dosimetria das sanções do Tribunal de Contas da União e o direito ao erro do gestor público.** Trabalho de Conclusão de Curso de Especialização em Planejamento e Orçamento, Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, DF, 2020.

SALLES, José Anderson Souza de. **Fundamentos constitucionais das sanções aplicadas pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.** Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Direito. Natal, RN, 2022.

SOUSA, Ana Beatriz Getelina. **A Câmara de Mediação e Conciliação de Porto Alegre/RS em perspect**iva: os impactos da consensualidade no campo burocrático, no habitus dos agentes e na redistribuição de capital. 2023. 182 f. Dissertação (mestrado). Universidade La Salle (Programa de Pós-Graduação em Direito). Canoas, 2023.

SUNDFELD, Carlos Ari et al. O valor das decisões do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades em contratos. **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 13, n.3, p. 866/890, set/dez 2017.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2024. **Tema de Repercussão Geral nº 1234.** Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=6335939&numeroProcesso=1366243&classeProcesso=RE&numeroTema=1234 Acesso em 21 ago 2025.

STF. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. 2024. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 1183. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6990125 Acesso em 21 ago 2025.

THAMAY, Rennan et al. **Nova Lei de Licitações e contratos administrativos comentada e referenciada**. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

TCE RS. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RS. **A situação dos instrumentos municipais de planejamento e gestão do SUS.** 2023. Disponível em: https://cloud.tce.rs.gov.br/s/4ZLqFTEqTboNJJL

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. 2025. **Solução Consensual.** Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/solucao-consensual Acesso em 21 ago 2025.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Projeto "Eficiência na Saúde" quer melhorar o uso dos recursos públicos em hospitais. 2023.** Notícia. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa//projeto-eficiencia-na-saude-quer-melhorar-o-uso--dos-recursos-publicos-em-hospitais. Acesso em 25 fev 2025.

TCU. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Instrução Normativa nº 91, de 22 de dezembro de 2022.** Disponível em: https://btcu.apps.tcu.gov.br/api/obterDocumentoPdf/72670778. Acesso em 26 fev 2025.

# O DEVER CONSTITUCIONAL DE SOLIDARIEDADE NA RELAÇÃO MÉDICO-PACIENTE: ENTRE A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA E A PROMOÇÃO DA FELICIDADE

CLARICE MARIA DE MOURA ASSMANN[1]
JORGE RENATO DOS REIS[2]

## INTRODUÇÃO

O presente estudo propõe-se a analisar o exercício da medicina a partir de uma perspectiva constitucional, que ultrapassa a visão reducionista da prática médica como mera atividade técnica de preservação da vida biológica. A pesquisa busca evidenciar que a medicina, enquanto expressão do direito fundamental à saúde, deve estar comprometida também com a promoção da felicidade, do bem-estar e da realização existencial da pessoa humana. Sob essa ótica, o princípio constitucional da solidariedade adquire relevância ampliada, funcionando como vetor de humanização da saúde e como instrumento prático de efetivação da dignidade da pessoa humana.

---

1. Doutoranda e Mestra no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Integrante do Grupo de Pesquisa "Intersecções Jurídicas Entre o Público e o Privado", vinculado ao PPGD/Unisc. Endereço eletrônico: claricemouraassmann@gmail.com.
2. Pós-Doutor em Direito com bolsa Capes pela Università Degli Studi di Salerno (Itália). Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). Pesquisador e coordenador do Grupo de Pesquisa "Intersecções Jurídicas Entre o Público e o Privado". E-mail: jreis@unisc.com.br.

Consagrado no artigo 3º, inciso I, da Constituição Federal de 1988, o princípio da solidariedade se apresenta como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil e como verdadeiro pilar normativo do Estado Democrático de Direito. Tradicionalmente, examinado sob dimensões sociais ou econômicas, o princípio revela contornos inovadores quando transposto ao campo da saúde, especialmente nas relações entre médico e paciente. Nesse contexto, a prática médica não pode restringir-se ao cumprimento de protocolos científicos ou à aplicação de técnicas terapêuticas, mas deve ser reinterpretada à luz da solidariedade constitucional, compreendida como dever jurídico relacional que orienta a proteção da vida, da dignidade e, em sentido mais amplo, da felicidade.

A partir desse contexto, formula-se a seguinte questão-problema: de que modo o dever constitucional de solidariedade pode ser compreendido como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana e de promoção da felicidade nas relações médico-paciente? A resposta a essa indagação envolve o enfrentamento de dilemas ético-jurídicos próprios da realidade contemporânea, como a tensão entre a autonomia do paciente e os limites da responsabilidade profissional, a gestão compartilhada dos riscos terapêuticos e a definição de parâmetros normativos, que garantam práticas médicas mais justas e compatíveis com os valores constitucionais.

Parte-se da hipótese de que o dever de solidariedade, assumido como critério normativo constitucional, possui potencial transformador capaz de ressignificar a relação médico-paciente. Sob essa perspectiva, o médico deixa de ser mero aplicador de conhecimento técnico e passa a atuar como verdadeiro agente de solidariedade social, responsável por

decisões, que integram ciência, ética e humanidade. A saúde, nesse sentido, não é reduzida a um bem individual, mas afirmada como expressão de um projeto constitucional de sociedade, em que a dignidade e a felicidade da pessoa constituem finalidades inafastáveis.

O objetivo geral do estudo é demonstrar como o dever de solidariedade se constitui em critério normativo-constitucional apto a ressignificar a relação médico-paciente, efetivando a dignidade e a felicidade da pessoa humana no constitucionalismo contemporâneo. Como desdobramentos, estabelecem-se três objetivos específicos: (1) investigar os fundamentos constitucionais e ético-jurídicos do princípio da solidariedade; (2) analisar a relação médico-paciente à luz da solidariedade, ressaltando o papel do médico como garantidor da dignidade e promotor da felicidade humana; e (3) examinar a solidariedade como critério hermenêutico e normativo para orientar decisões médicas equitativas, justas e humanizadas.

Metodologicamente, a pesquisa adota o método dedutivo, com abordagem qualitativa, valendo-se da análise bibliográfica em fontes doutrinárias, normativas e jurisprudenciais. Essa opção metodológica possibilita a construção de um quadro teórico consistente, ancorado no direito constitucional e na bioética, apto a evidenciar como o princípio da solidariedade pode operar como critério prático e normativo para repensar as relações médico-paciente, direcionando-as para a realização da dignidade e da felicidade humanas como valores centrais do Estado Democrático de Direito.

## 1. O PRINCÍPIO DA SOLIDARIEDADE NO CONSTITUCIONALISMO CONTEMPORÂNEO: FUNDAMENTOS, EFICÁCIA E DIMENSÕES ÉTICO-JURÍDICAS

A Constituição de 1988 inaugurou um novo paradigma normativo, no constitucionalismo brasileiro, ao conferir centralidade aos princípios fundamentais como eixos estruturantes da ordem jurídica. A dignidade da pessoa humana e a solidariedade inscritas logo no início do texto constitucional, antes mesmo do catálogo de direitos fundamentais, foram elevadas à condição de fundamentos da República e vetores interpretativos de todo o sistema jurídico (Reis, 2007, p. 2035-2036).

A opção do constituinte não foi meramente formal, mas representou um verdadeiro marco teórico, ao posicionar a dignidade da pessoa humana e a solidariedade como eixos estruturantes da nova ordem constitucional. Nessa perspectiva, a solidariedade adquire dimensão normativa própria, convertendo-se em critério relacional que dá concretude à dignidade como "superprincípio" (Reis, 2007, p. 2037).

Por conseguinte, a dignidade, enquanto "superprincípio", confere unidade ao sistema jurídico e orienta a hermenêutica constitucional, irradiando força normativa sobre todos os demais princípios e normas constitucionais. Todavia, essa centralidade axiológica é constantemente tensionada pelas transformações sociais, em especial pelos avanços da ciência e da tecnologia na área da saúde.

Assim, se de um lado a dignidade da pessoa humana oferece a base axiológica para interpretação constitucional, de outro, o desenvolvimento científico e tecnológico na medicina, sobretudo a partir do final do século XX, desafiam essa

mesma base, exigindo sua concretização em face de novos dilemas éticos e jurídicos, até então inimagináveis.

É nesse ponto que a doutrina bioética se aproxima do direito constitucional, oferecendo um espaço de diálogo entre diferentes saberes e reforçando a necessidade de critérios universais, que orientem as decisões. Nesse mesmo horizonte, destaca Silva (2010, p. S420) que "são tão vastos e complexos os problemas na vida cotidiana que cada vez mais se torna necessário que profissionais de várias áreas do conhecimento humano se disponham a refletir sobre esses problemas, diante dos quais parece difícil estabelecer a formação de um senso comum".

Como observa Sarmento (2016, p. 69), não raro "o princípio da dignidade da pessoa humana, além de comportar interpretações radicalmente divergentes, tem sido invocado muitas vezes de modo arbitrário e inflacionado", o que exige maior previsibilidade hermenêutica para evitar a banalização de sua força normativa. Assim, a solidariedade emerge como elemento de equilíbrio, capaz de conter excessos interpretativos e de orientar a aplicação racional da dignidade em contextos concretos.

Transportada ao campo da saúde, a solidariedade adquire caráter operativo: ela orienta a prática médica, as políticas públicas e a própria hermenêutica constitucional da vida. O Código de Ética Médica expressa esse dever ao dispor que: "A medicina é uma profissão a serviço da saúde do ser humano e da coletividade e será exercida sem discriminação de nenhuma natureza" (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 15). Essa disposição reafirma que o cuidado não se reduz a um ato técnico, mas a uma prática relacional e solidária.

A solidariedade, na perspectiva constitucional, encontra-se intrinsecamente vinculada à dignidade da pessoa humana.

Embora o Estado seja o destinatário privilegiado da solidariedade, não é o único. A incidência da solidariedade não se limita à esfera pública, destina-se também às relações privadas, ou seja, tem incidência direta sobre relações privadas, como a relação médico-paciente.

Nessa perspectiva, a prática médica se insere como campo estratégico de concretização da solidariedade e a dignidade humana se coloca como parâmetro inafastável. Ainda, o Código de Ética Médica dispõe: "O médico guardará absoluto respeito pelo ser humano e atuará sempre em seu benefício, mesmo depois da morte" (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 15). Essa determinação amplia a noção de cuidado, projetando uma ética solidária, que reconhece a condição integral da pessoa humana, transcendendo a dimensão biológica da vida.

A dignidade, nesse quadro, é compreendida como qualidade intrínseca da pessoa humana, que a torna merecedora de igual respeito e consideração, vinculando Estado e sociedade à tarefa de garantir condições existenciais mínimas e promover o desenvolvimento integral da pessoa (Sarlet, 2012, p. 73). A solidariedade, portanto, opera como meio de concretização dessa dignidade, transformando-a em tarefa coletiva e fundamento das práticas sociais e profissionais.

É nesse horizonte que a bioética contemporânea se estrutura em torno dos princípios da autonomia, da beneficência, não maleficência, responsabilidade e da justiça, remonta à ética kantiana, em especial ao imperativo categórico de tratar a humanidade sempre como fim e nunca como meio (Madureira, 2015, p. 11). Essa referência filosófica ecoa na prática médica contemporânea, em que a solidariedade se torna critério hermenêutico para equilibrar técnica, ética e humanidade.

A leitura kantiana é reforçada pela própria formulação original de Kant, que distingue o homem pelo valor absoluto que possui em virtude de sua racionalidade prática. O filósofo afirma que, apenas o ser humano "[...] considerado como pessoa, isso é, como sujeito de uma razão prático-moral eleva-se acima de qualquer preço; pois como tal ("homo noumenon") tem de ser avaliado não meramente como meio para outros fins, nem mesmo para seus próprios fins, mas como fim em si mesmo [...]" (Kant, 2013, s.p.).

Esse ponto leva ao imperativo categórico kantiano de nunca reduzir a pessoa à condição de instrumento, mas reconhecê-la sempre como fim em si mesma. Ainda, nas palavras do próprio Kant (2013, s.p.), o ser humano considerado como pessoa "possui uma dignidade (um valor interno absoluto), pela qual ele constrange todos os outros seres racionais do mundo a ter respeito por ele e pode medir-se com qualquer outro dessa espécie e avaliado em pé de igualdade."

Esse legado filosófico projeta-se sobre o constitucionalismo contemporâneo, no qual a dignidade é assumida como pressuposto de direitos inalienáveis, independentemente de qualquer circunstância fática ou social. A dignidade, não pode ser instrumentalizada, devendo ser reconhecida em todas as suas dimensões: igualdade, integridade psicofísica, liberdade e solidariedade.

Essa concepção revela o sentido profundo do constitucionalismo contemporâneo: um constitucionalismo da dignidade, da solidariedade e da felicidade, que reconhece o ser humano como sujeito de direitos e responsabilidades, e não como mero destinatário passivo de prestações estatais. A saúde, nesse contexto, torna-se campo paradigmático de aplicação desses princípios, pois nela se expressa o encontro

entre técnica, ética e humanidade — ponto em que a dignidade se faz norma viva e a solidariedade se torna critério de justiça concreta.

## 2. A RELAÇÃO MÉDICO-PACIENTE À LUZ DO CONSTITUCIONALISMO DA DIGNIDADE: ENTRE AUTONOMIA, RESPONSABILIDADE E SOLIDARIEDADE

A prática médica, sempre esteve pautada pela prerrogativa de que o profissional, com base em seus conhecimentos científicos, deveria agir prioritariamente em benefício do paciente, ressaltando o princípio da beneficência e da não maleficência. Contudo, a prática médica, embora fundada em bases técnico-científicas, não pode ser reduzida a procedimentos normativos e protocolos clínicos. Tornando-se imprescindível reconhecer que a autoridade técnica, historicamente consolidada, convive hoje com novas exigências normativas e sociais.

Essa lógica, sustentada pelos princípios hipocráticos da beneficência e da não maleficência — "primum non nocere" e, ajudar sempre —, conferiu à medicina, durante séculos, uma posição de autoridade quase incontestável. No entanto, destaca Silva (2010, p. S420) que, os médicos buscaram conduzir suas decisões com base nos conhecimentos científicos da medicina, contudo, "[...] essa primazia do profissional médico está sendo questionada no âmbito da autonomia do paciente, marcada pela emergência dos movimentos de reivindicação dos direitos humanos [...]".

No entanto, a ascensão dos direitos humanos e do constitucionalismo contemporâneo deslocou essa lógica, introduzindo o valor da autonomia como direito fundamental do pa-

ciente. Surge, então, o desafio de compatibilizar autonomia e responsabilidade sob a égide da solidariedade constitucional.

Essa reconfiguração implica compreender o cuidado médico como prática relacional e não como ato unilateral. A Constituição de 1988, ao reconhecer a dignidade da pessoa humana e o direito à saúde, exige que o cuidado se realize em diálogo e corresponsabilidade. Embora o ato médico tenha fundamento técnico-científico, sua finalidade não pode se dissociar do bem-estar humano.

Essa ideia é corroborada pelo Código de Ética Médica (Conselho Federal de Medicina, 2024) que confirma essa dimensão integral do cuidado ao estabelecer que o médico é "[...] capacitado para realizar diagnóstico nosológico, prescrever tratamento e definir medidas específicas de prevenção [...] com o objetivo de proteger, melhorar ou manter seu estado e nível de saúde". Essa normatização evidencia que a técnica, por si só, não se dissocia do dever de solidariedade, já que a proteção integral da saúde transcende o aspecto meramente biológico.

A relação médico-paciente não se limita a uma prestação unilateral, mas se constitui através de uma interação comunicativa entre seus participantes. Campos e Fígaro (2021, p. 2) apontam que referida relação "[...] se dá através da interação entre as duas partes [...] quando se trata de duas pessoas racionais e dotadas de linguagem".

A atuação ética do profissional não se reduz a decisões técnicas. Silva (2010, p. S420) observa que esse dilema se apresenta, por exemplo, quando "o médico, pela sua vontade e autonomia profissional, exerce seu ofício ao fazer o melhor para o paciente, agindo de forma a acordar ou não respeitar a autonomia do paciente."

O Código de Ética Médica reconhece a autonomia do profissional, mas também delimita sua atuação em nome da solidariedade, ao dispor que "o médico exercerá sua profissão com autonomia [...] excetuadas as situações de ausência de outro médico, em caso de urgência ou emergência, ou quando sua recusa possa trazer danos à saúde do paciente" (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 15).

No campo da bioética, a tensão entre o princípio da beneficência e a autonomia do paciente evidencia a função social do médico como agente de solidariedade, logo, a solidariedade emerge como critério ético-jurídico, que reequilibra a tensão entre autonomia individual e dever de cuidado. A autonomia e a corresponsabilidade, nesse sentido, devem orientar tanto o paciente quanto o médico, em uma relação que se projeta para além do aspecto individual e se consolida como prática solidária de caráter social.

O avanço da racionalidade individualista, ao privilegiar a autonomia desvinculada de solidariedade, pode conduzir a práticas excludentes e desumanizadas. Sarmento (2016, p. 76) critica esse modelo ao afirmar que "[...]o discurso abstrato e insular de pessoa, ao ignorar as necessidades materiais dos indivíduos e negar a importância dos vínculos sociais para a subjetividade [...] legitimou e alimentou a exclusão[...]".

A solidariedade, na prática médica, não se condiciona a critérios de utilidade ou funcionalidade, devendo alcançar todos os pacientes. Essa compreensão é reafirmada pelo Código de Ética, ao estabelecer que é vedado ao médico "tratar o ser humano sem civilidade ou consideração, desrespeitar sua dignidade ou discriminá-lo de qualquer forma ou sob qualquer pretexto" (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 25). Essa vedação desloca a compreensão do paciente como

objeto para a de sujeito de direitos, exigindo um cuidado integral e respeitoso.

Ainda, compreende-se que referido dispositivo ético para além de confirmar a necessidade de reconhecer o paciente não como objeto de cuidado, mas como sujeito de direitos, também promove a dignidade como expressão máxima de uma prática médica humanizada, cuja felicidade e bem-estar integram a finalidade do exercício médico.

Sarlet (2012, p. 52) enfatiza que "[...] a dignidade, como qualidade intrínseca da pessoa humana, é irrenunciável e inalienável, constituindo elemento que qualifica o ser humano como tal e dele não pode ser destacado [...]." Nesse sentido, mesmo o incapaz, o vulnerável ou o paciente em fase terminal conservam igual dignidade. Isso impõe ao profissional o dever de cuidado incondicional e integral, orientado pela solidariedade.

Nesse horizonte ampliado, a discussão sobre bem-estar e felicidade oferece contornos adicionais ao objetivo do cuidado. Logo, a contribuição aristotélica torna-se relevante, considerando que, como bem explica Vanier (2016, p. 13), "sua ética integra as dimensões do corpo e da afetividade, assim como as do prazer, conferindo à amizade um lugar generoso, tendo em vista que ele acredita piamente na impossibilidade de alguém ser feliz sozinho". Esse entendimento amplia a noção de bem-estar médico para além da saúde física, incorporando a realização existencial e a felicidade como horizonte.

Em contrapartida, a concepção antropológica, assumida pela Constituição de 1988, reconhece o ser humano como um sujeito com capacidade para tomar decisões e o direito de fazê-lo, cuja identidade depende do reconhecimento do outro e de vínculos de solidariedade, "pois não apenas vive, mas

convive, tendo responsabilidades em relação à sociedade e aos seus semelhantes" (Sarmento, 2016, p. 77). Essa concepção reforça que a autonomia deve ser equilibrada pela solidariedade, sobretudo no campo médico.

Nesse contexto, a prática médica deve se pautar por princípios constitucionais, que transformem o cuidado em ato de reconhecimento recíproco e de justiça social. A felicidade, entendida como realização existencial e plenitude da vida, deixa de ser uma aspiração filosófica e passa a integrar a finalidade constitucional do cuidado, como expressão da dignidade concretizada.

## 3. A SOLIDARIEDADE COMO CRITÉRIO HERMENÊUTICO E NORMATIVO PARA A EFETIVAÇÃO DA FELICIDADE E DA DIGNIDADE NAS PRÁTICAS MÉDICAS

A interpretação da relação médico-paciente à luz do constitucionalismo solidário implica adotar uma hermenêutica orientada pela dignidade e pela corresponsabilidade. Isso porque a qualidade dessa relação condiciona a própria legitimidade das decisões médicas: quanto mais ela se pauta pelo diálogo e pela confiança, maiores são os benefícios produzidos. A solidariedade, nesse campo, assume função dupla: normativa — ao impor deveres de cuidado e não discriminação — e hermenêutica — ao orientar a ponderação de direitos em conflito.

Como observa Silva (2010, p. S420), "[...] tanto quanto melhor essa relação é construída, tanto melhor será a decisão médica que vai de não causar dano a propiciar benefícios". Essa observação ilustra o papel da solidariedade como critério relacional, capaz de transformar a técnica médica em prática ética e constitucionalmente orientada.

Nesse cenário, torna-se fundamental compreender os diferentes modelos de relação médico-paciente, uma vez que os modelos de relação médico-paciente descritos pela literatura bioética evidenciam diferentes graus de envolvimento e de corresponsabilidade. O modelo engenheiro, por exemplo, confere ao paciente o poder exclusivo de decisão, cabendo ao médico apenas prestar informações. Como descreve Silva (2010, p. S421), é "um modelo de tomada de decisão de baixo envolvimento, em que o médico se colocaria numa posição de acomodação e haveria a dominação por parte do paciente".

Por outro lado, os modelos colegial e contratualista representam formas mais equilibradas de decisão, baseadas na troca de informações e na construção compartilhada do cuidado (Silva, 2010, p. S421). Essa evolução reflete o movimento de constitucionalização da prática médica, em que o diálogo e a solidariedade substituem a assimetria tradicional por uma ética da reciprocidade.

Além disso, parte da literatura propõe uma subdivisão desses modelos, sugerindo a existência de variações interpretativas de médio e alto envolvimento. Assim, o modelo contratualista se desdobra em interpretativo e deliberativo, conforme o grau de autonomia atribuído ao paciente.

Ainda, se aponta também para a possibilidade de um quinto modelo, denominado instrumental, no qual, como explica Silva (2010, p. S421) "[...] o paciente seria utilizado pelo médico apenas como um meio para atingir outra finalidade, citando como exemplo a utilização abusiva de pacientes em projetos de pesquisa, tal como o realizado em 'Tuskegee'".

Nesse horizonte, a hermenêutica constitucional solidária oferece parâmetros para decisões equitativas e humanizadas.

Sarmento (2016, p. 72) adverte que a hermenêutica constitucional deve atuar como "vacina" contra arbitrariedades, impedindo que valores hegemônicos desumanizem o Direito. A solidariedade, assim, transforma-se em parâmetro de justiça distributiva e empatia institucional, vinculando o agir médico aos fins constitucionais da dignidade e da felicidade.

A interpretação das relações médico-paciente à luz da solidariedade não apenas redefine os modelos decisórios de cuidado em saúde, mas também projeta sobre eles um dever ético e jurídico: assegurar que a dignidade humana seja sempre reconhecida como parâmetro inegociável das práticas médicas e das políticas públicas de saúde. Esse compromisso aparece com nitidez nos debates sobre paternalismo, que exigem respostas proporcionais e fundamentadas.

A análise dos dilemas bioéticos contemporâneos — como o paternalismo, a terminalidade da vida e a aplicação das novas biotecnologias — confirma a necessidade desse critério. O constitucionalismo solidário impõe limites ético-jurídicos ao exercício da autoridade médica, de modo a proteger a autonomia e a vulnerabilidade do paciente.

Silva (2010, p. S423) recorda que o paternalismo, enquanto exercício autoritário do cuidado, deve ser reconduzido aos parâmetros éticos da dignidade. A distinção entre paternalismo fraco (justificado pela incapacidade de decisão do paciente) e paternalismo forte (imposição unilateral da vontade médica) permite calibrar intervenções à luz da solidariedade e da proporcionalidade.

Sob o ponto de vista jurídico, qualquer lesão à dignidade deve ser compreendida como dano constitucional, ensejando deveres positivos de proteção (Sarmento, 2016, p. 82-83). A compatibilização de direitos, portanto, exige critérios

materiais de proporcionalidade e solidariedade. Nesse sentido, Sarmento (2016, p. 82) acrescenta que, "para se viabilizar a vida em sociedade, os direitos de cada pessoa devem ser restringidos a fim de que se compatibilizem com a atribuição de iguais direitos a todas as demais". Nessa perspectiva, a solidariedade projeta-se como critério material para compatibilizar direitos em conflito. A consequência prática desse entendimento é inequívoca: a violação da dignidade de outrem constitui dano jurídico, legitimando restrições proporcionais a direitos individuais.

A solidariedade, portanto, materializa a eficácia horizontal dos direitos fundamentais, impondo limites e deveres a todos os envolvidos na relação de cuidado. O Código de Ética Médica reforça esse dever, ao estabelecer que "o médico não o abandonará por este ter doença crônica ou incurável e continuará a assisti-lo e a propiciar-lhe os cuidados necessários, inclusive os paliativos" (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 27-28). Trata-se de uma das expressões mais contundentes da solidariedade como obrigação jurídica e ética, vinculando o profissional ao reconhecimento incondicional da dignidade do paciente.

As teorias da eficácia direta e indireta dos direitos fundamentais nas relações privadas oferecem base dogmática para essa leitura. Marques e Baggio (2013, p. 247-248) ressaltam que, em qualquer modelo, a dignidade permanece como parâmetro normativo comum, irradiando sobre as relações médico-paciente. Assim, a solidariedade reforça a eficácia horizontal da Constituição, vinculando o cuidado em saúde a deveres de equidade, informação e respeito.

Essa compreensão ressoa também na ética prática. Vanier (2016, p. 16) recorda que a maturidade humana decorre do

agir justo e da busca da verdade, afirmando que "[...] ser humano não significa apenas obedecer às leis que vêm de fora, mas alcançar a maturidade. Ser humano quer dizer tornar-se tão hábil e perfeito quanto possível [...] atuando pelo bem do outro na sociedade." Essa perspectiva, inspirada em Aristóteles, reforça que a verdadeira justiça exige não apenas técnica, mas também disposição moral de agir em prol do outro, o que se traduz, no campo da medicina, na responsabilidade solidária de promover a vida com sentido e não apenas prolongá-la biologicamente. A felicidade, nesse contexto, é compreendida como expressão da dignidade vivida — o resultado da integração entre ciência, afeto e respeito mútuo.

Os temas-limite da prática médica, como a terminalidade da vida, evidenciam a dimensão normativa da solidariedade. Silva (2010, p. S424) explica que a ortotanásia — a decisão de evitar tratamentos fúteis e preservar o conforto — constitui forma legítima de cuidado solidário. O Código de Ética Médica confirma essa diretriz ao determinar que "nos casos de doença incurável e terminal, deve o médico oferecer todos os cuidados paliativos disponíveis" (Conselho Federal de Medicina, 2019, p. 28). Nessa perspectiva, a solidariedade é o princípio, que legitima a limitação terapêutica proporcional e a preservação da dignidade até o fim da vida.

De modo análogo, o avanço das tecnologias digitais — como a telemedicina — requer o mesmo olhar constitucional. A Resolução 2.314/2022 do Conselho Federal de Medicina reafirma que a inovação deve respeitar o sigilo, o consentimento e a integridade do paciente, sob pena de desumanização do cuidado. A solidariedade, portanto, atua como filtro ético da tecnologia, garantindo que o progresso científico não se distancie do valor da pessoa.

No plano das políticas públicas, a solidariedade adquire dimensão comunitária e redistributiva. Como observa Sarmento (2016, p. 294), a cultura de direitos deve incorporar "diálogos interculturais" e valores solidários, de modo a superar concepções individualistas e assegurar a universalidade do acesso à saúde. O legislador e o Judiciário, nesse cenário, desempenham papéis complementares: o primeiro, ao estruturar políticas equitativas; o segundo, ao interpretar normas e cláusulas gerais à luz da dignidade humana (Marques; Baggio, 2013, p. 248-249).

Em síntese, a solidariedade constitucional atua como fio condutor entre ética, ciência e política, garantindo unidade axiológica e normativa ao sistema de saúde. Mais do que fundamento ético, constitui instrumento jurídico eficaz para a regulação das práticas médicas contemporâneas. Seja na limitação de tratamentos fúteis, na regulação tecnológica ou na formulação de políticas públicas, a solidariedade opera como parâmetro de justiça e humanização, reafirmando a dignidade e a felicidade como fins constitucionais da medicina.

## CONCLUSÃO

A pesquisa desenvolvida ao longo deste trabalho demonstrou que o princípio constitucional da solidariedade, previsto como objetivo fundamental da República Federativa do Brasil, possui eficácia normativa imediata e força transformadora sobre as relações médico-paciente, quando assumido como critério ético e jurídico de orientação das práticas em saúde. Mais do que um fundamento abstrato, a solidariedade revela-se como instrumento constitucional de concretização da

dignidade humana e de promoção da felicidade, compreendida como expressão existencial do bem viver no Estado Democrático de Direito.

Sob essa perspectiva, a técnica médica é reafirmada e reinterpretada à luz das finalidades constitucionais e éticas que estruturam o direito fundamental à saúde. A medicina, ainda que fundada em bases científicas, não pode ser compreendida como mero conjunto de procedimentos ou protocolos, pois seu exercício implica uma dimensão relacional e humanizadora, na qual o médico se torna agente de solidariedade social, responsável por reconhecer no paciente uma pessoa integral, dotada de dignidade e de direitos. Assim, a solidariedade assume papel estruturante: não apenas orienta a conduta profissional, mas garante que a prática médica seja permeada pela dignidade e pela felicidade como horizontes constitucionais de atuação.

Retomando o problema de pesquisa — de que modo o dever constitucional de solidariedade pode ser compreendido como instrumento de concretização da dignidade da pessoa humana e de promoção da felicidade nas relações médico-paciente? —, verificou-se que a análise realizada confirmou integralmente a hipótese proposta. O dever de solidariedade, quando incorporado às relações médico-paciente como critério normativo e relacional, é capaz de ressignificar profundamente a prática médica, deslocando-a de uma racionalidade estritamente técnica para um paradigma constitucional de humanização, pautado na corresponsabilidade, na empatia e na justiça.

Constatou-se que a solidariedade oferece critérios hermenêuticos e normativos para enfrentar dilemas ético-jurídicos concretos, tais como os limites da autonomia do paciente, a responsabilidade profissional, a partilha dos riscos terapêuti-

cos e os desafios da terminalidade da vida. Nessas situações, a solidariedade não atua como mera virtude moral, mas como dever jurídico derivado diretamente da Constituição, apto a orientar decisões equitativas e compatíveis com a dignidade e a felicidade humanas.

Com efeito, a solidariedade revela-se eixo de convergência entre ética, ciência e direito, capaz de articular a técnica médica com o projeto constitucional de sociedade fundado na justiça social e no respeito à pessoa humana. O cuidado em saúde deixa de ser reduzido à preservação da vida biológica e passa a constituir instrumento de realização pessoal, de efetivação da dignidade e de concretização da felicidade como valor constitucional.

Desse modo, confirma-se a hipótese de que o dever constitucional de solidariedade ressignifica a medicina contemporânea, convertendo o ato de cuidar em prática de cidadania e de reconhecimento recíproco. O médico, ao integrar ciência, ética e humanidade, torna-se sujeito constitucionalmente comprometido com a promoção de vidas dignas, plenas e felizes.

Por fim, esta pesquisa abre espaço para novos desdobramentos teóricos e práticos. O aprofundamento da solidariedade como parâmetro de regulação das práticas médicas demanda estudos voltados à telemedicina, aos cuidados paliativos, à gestão equitativa de recursos em saúde e à formulação de políticas públicas inclusivas. A consolidação de uma medicina constitucionalmente solidária exige não apenas reflexão acadêmica, mas também mecanismos institucionais que garantam a efetividade dos direitos fundamentais e assegurem que a dignidade e a felicidade humanas permaneçam como fins últimos da atuação médica e do próprio Estado Democrático de Direito.

## REFERÊNCIAS

CAMPOS, Carlos Frederico Confort; FÍGARO, Roseli. A Relação Médico-Paciente vista sob o Olhar da Comunicação e Trabalho. **Revista Brasileira de Medicina de Família e Comunidade**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 43, p. 2352, 2021. DOI: 10.5712/rbmfc16(43)2352. Disponível em: https://rbmfc.org.br/rbmfc/article/view/2352. Acesso em: 03 out. 2025.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA. **Código de Ética Médica**: Resolução CFM nº 2.217, de 27 de setembro de 2018 / Conselho Federal de Medicina - Brasília: Conselho Federal de Medicina, 2019.

CONSELHO FEDERAL DE MEDICINA (CFM - Brasil). **Resolução nº 2.416/2024**. Brasília, DF. Disponível em: https://sistemas.cfm.org.br/normas/visualizar/resolucoes/BR/2024/2416. Acesso em: 03 out. 2025.

MADUREIRA, Antonio Augusto. Bioética, biopolítica e biodireito: novas conexões ou antigos ideais? / Bioethics, Biopolitics and Biolaw: New Connections or Former Ideals?. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 6, n. 2, p. 06–23, 2015. DOI: 10.12957/dep.2015.16525. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/16525. Acesso em: 03 out. 2025.

MARQUES, Stanley Souza; BAGGIO, Roberta Camineiro. Vinculação dos particulares a Direitos Fundamentais: breves considerações da Filosofia Constitucional / The binding of individuals to the Fundamental Rights: brief considerations of Constitucional Philosophy. **Revista Direito e Práxis**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 242-

266, 2013. DOI: 10.12957/dep.2013.5856. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/revistaceaju/article/view/5856. Acesso em: 03 out. 2025.

REIS, Jorge Renato dos. Os direitos fundamentais de tutela da pessoa humana nas relações entre particulares. In: Jorge Renato dos Reis; Rogérios Gesta Leal. (Org.). **Direitos Sociais e Políticas Públicas** - Tomo 7. 1ed.Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, v. 1, p. 2033-2064.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988** / Ingo Wolfgang Sarlet. 9. ed. rev. atual. 2. tir. – Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana**: conteúdo, trajetórias e metodologia / Daniel Sarmento. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVA, Henrique Batista e. Beneficência e paternalismo médico. *In*: **Revista Brasileira De Saúde Materno Infantil**, 10, s419–s425. 2010. https://doi.org/10.1590/S1519-38292010000600021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbsmi/a/FPSjgw7STz35dnyhgYRpRcH/?lang=pt. Acesso em: 03 out. 2025.

VANIER, Jean. **Aristóteles para quem busca a felicidade**: a resposta da filosofia para aquilo que todos nós buscamos / Jean Vanier, tradução de Sally Tilelli, São Paulo: Editora Gente, 2016.

# O TRIPÉ ENSINO-PESQUISA-EXTENSÃO: COMO A OBRIGATORIEDADE DE CARGA HORÁRIA EXTENSIONISTA NOS CURSOS DE GRADUAÇÃO EM DIREITO PODE CONTRIBUIR PARA A FORMAÇÃO DO "NOVO" JURISTA?

CANDISSE SCHIRMER[1]
GABRIELA KUCZURA MATOSAS[2]
NATHALIE KUCZURA NEDEL[3]

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 previu, em seu artigo 207, a indissociabilidade do tripé ensino-pesquisa-extensão nas Universidades. Em que pese referida previsão, o certo é que, historicamente, por uma visão tecnicista, a pesquisa e o ensino tiveram protagonismo, sendo a extensão observada em um segundo plano. Tal cenário, contudo, passou a se modificar com o advento, em 2014, da Lei 13.005, a qual instituiu a curricularização da extensão.

---

1. Doutora em Diversidade Cultural e Inclusão Social pela Feevale. Graduada e Mestre em Direito pela UNISC. Professora do curso de Direito da Faculdade Dom Alberto. Diretora pedagógica de expansão do Ceisc. E-mail: candisseschirmer@gmail.com.
2. Graduada em Direito pela Universidade Franciscana (UFN). Especialista em Tecnologias da Informação e da Comunicação Aplicadas à Educação. Professora de espanhol do Município de Santa Maria. E-mail: gkuczuram@gmail.com.
3. Professora do curso Direito e do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Pós-Doutora e Doutora pela UNISINOS. Mestre e Graduada pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). Coordenadora do Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Temas Emergentes e Relevantes de Direito (GTERD), vinculado ao curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM). E-mail: nkuczura@gmail.com.

Nesse contexto, cumpre questionar: como a obrigatoriedade de carga horária extensionista nos cursos de direito pode contribuir na formação de um "novo" jurista? O presente artigo, portanto, visa identificar os impactos da curricularização da extensão em relação à formação do jurista do futuro.

Para responder ao problema de pesquisa em apreço e atingir o objetivo proposto, utiliza-se como método de abordagem o dedutivo, uma vez que se parte da análise geral sobre o tripé ensino-pesquisa-extensão e sua observância ao longo dos anos para que, posteriormente, seja indicado como isso impactará a formação dos novos profissionais, especificamente, no âmbito do Direito. Ademais, como método de procedimento utiliza-se o estruturalista, uma vez que o estudo se baseia nas estruturas existentes e subjacentes referentes à educação superior no seu contexto histórico e atual aliado a estudo de caráter exploratório do tipo qualitativo. Como técnicas de pesquisa, empregam-se a bibliográfica, a documental, a observação e a entrevista.

Ademais, para uma melhor compreensão do tema, o artigo foi estruturado em três seções. Na primeira seção, analisa-se o tripé ensino-pesquisa-extensão a partir da perspectiva da Constituição Federal de 1988. Na segunda seção, observa-se a previsão da curricularização da extensão em âmbito nacional e, na última seção, são identificados os impactos e os desafios que a curricularização poderá gerar em relação à formação do "novo" jurista.

## 1. O TRIPÉ ENSINO-PESQUISA-EXTENSÃO ASSEGURADO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E A CURRICULARIZAÇÃO DA EXTENSÃO

A Constituição Federal de 1988 contempla, no seu cerne, diversos direitos fundamentais, que compõem um núcleo não tangível de direitos (Brasil, 1988). Assim, dentre os referidos direitos ditos intangíveis encontra-se o direito à educação. Esse direito/dever encontra-se insculpido no artigo 6º da Constituição Federal, que o inseriu no rol de direitos sociais (Brasil, 1988). A educação é, pois, "um direito social proeminente, como um pressuposto para o exercício adequado dos demais direitos sociais, políticos e civis." (Machado; Oliveira, 2001, p.56).

Nessa senda, cabe destacar que esse direito/dever é muito abrangente já que a educação é um elemento constitutivo do ser humano. Do mesmo modo, segundo Freire (2004, p. 46), a educação perpassa a ideia de a pessoa "assumir-se como ser social e histórico, como ser pensante, comunicante, transformador[...]". A educação é, dessa forma, uma questão associada ao contexto de sociedade e de cultura.

No âmbito das Universidades, a Constituição Federal de 1988, no artigo 207[4], instituiu a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão como princípio basilar, garantindo, dessa forma, seu compromisso com a formação integral dos(as) estudantes e com a transformação da realidade social. Portanto, a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, conforme previsto na Constituição Federal, "representa a tentativa de romper com a dicotomia entre conhecimento

4. "Art. 207. As universidades gozam de autonomia didádico-científica, administrativa, e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio da indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão." (Brasil, 1988)

acadêmico e realidade social" (Silva, 2014, p. 32). Portanto, não é apenas uma diretriz administrativa, mas um fundamento ético e, também, pedagógico que orienta o papel social das Universidades.

Nesse sentido, o ensino é o processo de construção do saber. (Martins, 2012, p.5) Nessa esteira, Freire destaca que "ensinar não é transferir conhecimento, mas criar as possibilidades para a sua própria produção ou a sua construção" (2004, p. 46). É, nesse processo, que Freire (2004) defende que, encontra-se de forma explícita o princípio estruturante conhecido como tripé ensino-pesquisa-extensão sendo que essa tríade é considerada um pilar fundamental para garantir a função social das Universidades. Segundo Gadotti (2017, s.p.) "Ensinar é proporcionar aos alunos as ferramentas para que eles possam construir seu próprio conhecimento, a partir da interação com os conteúdos, com os outros e com a realidade ao seu redor".

Nessa tríade, a pesquisa desempenha um papel de extrema relevância, visto que é ela que tem, no seu cerne, a busca por respostas, os testes de hipóteses, bem como a produção de novos saberes para serem aplicados em diversos campos do conhecimento humano. Para Lakatos & Marconi (2017, s.p.), "a pesquisa científica é um processo de investigação reflexiva e crítica, que visa o desenvolvimento de novos conhecimentos e a ampliação das fronteiras do saber".

Para completar esse tripé, encontra-se a interação da Universidade com a sociedade: a extensão universitária. Segundo Peroni (2011, s.p.): "A extensão universitária é um processo de troca mútua entre a universidade e a sociedade, onde a produção do saber acadêmico é compartilhada, contribuindo para o desenvolvimento social e cultural". Tem-se, assim,

que a extensão permite que os(as) estudantes sejam confrontados(as) com a pluralidade de realidades sociais, ampliando sua formação humana e sua consciência ética.

Evidente, pois que "a pesquisa é o caminho para ensinar com qualidade, e a extensão, o caminho para aprender com compromisso social" (Demo, 2000). Portanto, o processo formativo precisa estar enraizado em experiências, que desafiem constantemente o(a) aluno(a) a construir saberes a partir da problematização do mundo real, ou seja, construir conhecimento com a comunidade, em um processo que haja mútua aprendizagem. Verifica-se, dessa forma, que a integração entre ensino, pesquisa e extensão proporciona uma formação acadêmica mais crítica, reflexiva e contextualizada, bem como permite que o conhecimento produzido nas Universidades dialogue tanto com os saberes quanto com os anseios da sociedade.

Em que pese a previsão, inclusive, constitucional referente ao tripé em questão, historicamente, o que se observava, em linhas gerais, nos currículos, era o ensino e a pesquisa bem presentes e a inclusão de atividades de extensão como possível atividade complementar ou formativa. Frise-se que esse cenário não se alterou com a constitucionalização da extensão, que ocorreu em 1988, marco adotado no presente estudo para análise. Tem-se, pois, que "a colocação da extensão no mesmo patamar do ensino e da pesquisa representa um avanço na legislação, por outro não foi suficiente para que, na prática, essa equiparação fosse realizada no âmbito das IES." (Serva, 2020, p. 87)

Diante desse cenário, o Fórum dos Pró-reitores de Extensão das Universidades Públicas Brasileiras (FORPROEX) passou a exercer um importante papel no que tange à real

inserção, nas Universidades, do que já estava contemplado no texto constitucional, bem como no disposto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que determina, dentre outros, ser finalidade da educação superior "promover a extensão, aberta à participação da população, visando à difusão das conquistas e benefícios resultantes da criação cultural e da pesquisa científica e tecnológica geradas na instituição." (Brasil, 1996) Ademais, o referido Fórum foi responsável pela Política Nacional de Extensão Universitária, que carreou a semente da curricularização da extensão, que viria a se consolidar anos mais tarde. Consigne-se, ainda, que a curricularização foi, igualmente, objeto de discussão nos Planos Nacionais de Educação 2001-2010 e 2014-2024 (Serva, 2020, p. 21)

O que se verifica, diante disso, é que foram imbuídos esforços para que a extensão tivesse a sua importância reconhecida legalmente, mas que houvesse, de fato, a sua implementação. Nesse sentido, é o que passou a dispor a estratégia 12.7 constante na Lei 13.005 de 2014, regulamentada pela Resolução 07 de 2018 do Conselho Nacional de Educação (CNE), que serão analisadas na seguinte seção.

## 2. A LEI 13.005 DE 2014 E A OBRIGATORIEDADE DE CARGA HORÁRIA MÍNIMA DE ATIVIDADES EXTENSIONISTAS

A partir de uma construção histórica que contempla o reconhecimento da importância da extensão, conforme delineado na seção anterior, em 25 de junho de 2014, foi promulgada a Lei 13.005, a qual, além de outras providências, aprovou o Plano Nacional de Educação - PNE (Brasil, 2014). A referida Lei possui prazo de vigência de 10 anos a contar de sua

publicação. Assim, teria vigência até junho de 2024. Contudo, em 25 de julho de 2024, foi publicada a Lei 14.934, que ampliou o seu prazo de vigência até 31 de dezembro de 2025 (Brasil, 2024). Portanto, a Lei 13.005 continua em vigor até o final de 2025.

A Lei em questão traz a extensão em 4 passagens. Inicialmente, na meta 09, que versa sobre a redução e a erradicação do analfabetismo, tem-se como estratégia a adoção de ações de extensão desenvolvidas em centros vocacionais tecnológicos com a implementação de programas de capacitação tecnológica da população jovem e adulta, direcionados para os segmentos com baixos níveis de escolarização formal e para os(as) alunos(as) com deficiência, articulando os sistemas de ensino, a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, as universidades, as cooperativas e as associações (9.11). A meta 13, que visa elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior também traz como estratégia o fomento aos consórcios entre instituições públicas de educação superior, conferindo visibilidade ao tripé pesquisa-ensino-extensão (13.07). A meta 14 - elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu -, em sua estratégia 14.10, também faz menção à extensão, mas referindo-se aqui às instituições de ensino, pesquisa e extensão. (Brasil, 2014)

Além das três referidas menções, a que mais interessa ao presente estudo se situa como estratégia para atingir a meta 12, que busca elevar a taxa de matrícula na educação superior, no segmento público, da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos. Assim, dentre outras estratégias, para atingir a meta em apreço, tem-se a necessidade de "assegurar, no

mínimo, 10% (dez por cento) do total de créditos curriculares exigidos para a graduação em programas e projetos de extensão universitária, orientando sua ação, prioritariamente, para áreas de grande pertinência social; [...] (12.7)" (Brasil, 2014).

A regulamentação para fins de implementação do disposto na estratégia 12.7 encontra-se na Resolução 07 de 2018 do Conselho Nacional de Educação (CNE). (Brasil, 2018). Tal Resolução, em seu art. 4º, reforça o disposto na aludida estratégia no sentido da necessidade de implementação de 10% do total da carga horária estudantil ser composta por atividades de extensão. Nesse norte, o art. 7º da Resolução 07 de 2018 do CNE conceitua atividades de extensão como sendo: "[...] as intervenções que envolvam diretamente as comunidades externas às instituições de ensino superior e que estejam vinculadas à formação do estudante, nos termos desta Resolução, e conforme normas institucionais próprias." (Brasil, 2018) Na sequência, o art. 8º apresenta as modalidades de atividades de extensão: "[...] I - programas; II - projetos; III - cursos e oficinas; IV - eventos; V - prestação de serviços". (Brasil, 2018)

Há, pois, o que se denomina de curricularização da extensão. Nesse diapasão, deve-se ter presente que curricularizar a extensão significa conceber um processo de aprendizagem que transcenda a mera transferência de conteúdos (ensino) e se reconfigure em conhecer para transformar, quer seja uma epistemologia crítico-dialética conexa a aprendizagens experienciais. Pressupõe, portanto, transcender o ato educativo a contextos, conflitos e demandas reais que afiancem a interlocução dialógica universidade/comunidade a partir do entrelaçamento de processos teóricos e práticos forjados na e pela práxis. (Imperatore, 2019, p. 153)

Essa medida busca, portanto, assegurar que a extensão não seja apenas complementar, mas, sim, seja parte integrante da formação acadêmica. Nesse sentido, Arroyo (2012) destaca que "currículo é território de disputa, de produção de sentidos, de identidades, de saberes", e, portanto, a inclusão da extensão no currículo amplia as possibilidades formativas e aproxima o estudante das realidades sociais diversas.

Assim, a curricularização em questão objetiva contemplar, de fato, o tripé ensino-pesquisa-extensão, a fim de que haja uma interação entre o acadêmico e a comunidade. Busca-se, pois, "garantir um conhecimento teórico com aplicabilidade prática no contexto social no qual os alunos estão inseridos, numa verdadeira interrelação entre universidade e comunidade." (Serva, 2020,p. 19) Verifica-se, dessa forma, que a extensão, há muito em segundo plano, em razão de uma visão academicista da Universidade, é a responsável por, efetivamente, realizar o sentido de universidade, pois é a que possui função integradora e articuladora da vida universitária em um sentido global. (Gadotti, 2017)

Diante disso, tem-se que a curricularização da extensão objetiva conceder a este pilar, ao lado da pesquisa e do ensino, um papel de (também) protagonista, aproximando o(a) estudante do contexto social. Nesse sentido, a regulamentação visa conferir um espaço obrigatório para a extensão no âmbito dos currículos, a fim de que todos os(as) acadêmicos(as) tenham tais vivências. Contudo, é importante observar que embora exista uma base legal para a curricularização da extensão e diretrizes, que devem ser observadas, cada curso irá delinear a sua implementação, observando os documentos oficiais da Instituição e do respectivo curso, como Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), Proje-

to Pedagógico Institucional (PPI) e Projeto Pedagógico de Curso (PPC). (Serva, 2020)

Tendo em vista que a efetivação do disposto na normativa depende de ações concretas das Instituições de Ensino Superior, a própria Resolução 07 de 2018 determinou prazo para a sua implementação. Conforme a Resolução 07 de 2018 do CNE, deveria haver implementação dos 10% de atividade de extensão nos currículos até três anos a contar de sua homologação, ou seja, tal deveria ter ocorrido até 2021 (Brasil, 2018). Porém, em razão da pandemia de COVID-19, o referido prazo foi, conforme Parecer nº 498 do CNE/CSE, prorrogado por mais 1 ano, ou seja, até final de 2022 deveriam os cursos estarem com seus PPCs adequados à Resolução 07 de 2018 do CNE (Brasil, 2020).

Dessa maneira, a partir da regulamentação geral, coube a cada Instituição de Ensino Superior e a cada curso delinear o caminho a ser traçado em relação às atividades extensionistas. Tal caminho já vem apresentando diversos desafios, mas busca dar espaço a um novo perfil de egresso, conectado com a realidade em que está inserido. Assim, na próxima seção, serão apresentadas nuances acerca da possibilidade de um novo perfil de profissional do direito, em razão da curricularização da extensão que visa permitir que os acadêmicos conheçam "[...] as favelas, prisões, hospitais, escolas, igrejas... precisam descobrir *in loco* como vivem os brasileiros, as mulheres, as crianças, os doentes, os idosos." (Serva, 2020, p. 142)

## 3. OS DESAFIOS PARA A CONSTRUÇÃO DO "NOVO" JURISTA: UM OLHAR A PARTIR DA IMPLEMENTAÇÃO DA EXTENSÃO NOS CURSOS DE DIREITO DO BRASIL

Para que se possa identificar o "novo" jurista, que emergirá na sociedade contemporânea a partir da curricularização da extensão, a presente seção irá trazer à baila pesquisa empírica realizada em cursos de graduação em Direito de duas Instituições de Educação Superior (IES) da região Centro do Estado do Rio Grande do Sul: a universidade nominada pública federal será referenciada como "A"; enquanto a universidade comunitária e filantrópica, de direito privado sem fins lucrativos, como "B".

Assim, para identificar os impactos que a curricularização poderá gerar em relação à formação do "novo" jurista, aborda-se estudo de caráter exploratório do tipo qualitativo e emprega-se as técnicas da observação e da entrevista nos seguintes atores: coordenadores dos cursos de graduação em Direito (CCA e CCB), gestores de extensão (GA e GB), docentes coordenadores de projetos de extensão dos cursos de graduação em Direito (DCPEA1, DCPEA2, DCPEB1, DCPEB2) e discentes dos cursos de graduação em Direito (DA1, DA2, DA3, DB1, DB2, DB3, DB4, DB5, DB6, DB7, DB8, DB9, DB10).

Em relação à Universidade, Teixeira (1998, p. 89) aduz que ela é a responsável pela "vida marchar. Nada a substitui. Nada a dispensa. Nenhuma outra instituição é tão assombrosamente útil". Para Martins (2007, p. 9) a "universidade, comprometida com o seu tempo e com o seu lugar, depende mais do ambiente público em que existe do que do ambiente pedagógico artificialmente criado dentro de seus muros". Nesse mesmo viés, Botomé (1996, p. 78) elucida que é "dada à extensão

universitária a função de ponte para a realimentação da estrutura acadêmica, funcionando como elemento provocador de mudanças no âmbito interno da Universidade e da sociedade de um modo geral".

A partir das conceituações trazidas pelos autores é possível compreender que a abordagem puramente disciplinar, inserida em "caixas e gavetas", torna-se insuficiente, fazendo-se necessário atuar com problemas reais, que exigem olhares interdisciplinares, multidisciplinares e transdisciplinares.

Desse modo, a extensão se apresenta por meio da socialização de saberes e da prática dialógica entre universidades e os diversos setores da sociedade como um espaço de fortalecimento destas relações. Com base nessa construção, por meio de entrevista estruturada e individual com cada um dos atores, é perguntado aos discentes das instituições A e B sobre o papel da universidade no contexto social e da sociedade na universidade.

Para os discentes, o papel da universidade no contexto social se apresenta da seguinte maneira: DB1 e DB2 trazem um mesmo elemento, qual seja, a formação de profissionais capacitados. DB5 aponta para a formação sob o aspecto pessoal, profissional e cidadão e DB3 complementa com a formação não só técnica, mas também social. DB4 e DB7 indicam relação com o projeto de extensão através dos benefícios gerados e DB9 denota que os projetos de extensão transmitem conhecimento. DB8 aborda a importância de trocas de experiências e vivências proporcionadas pela extensão. DB6 atrela a função social da universidade e faz menção de que a extensão é a maneira de materializá-la. DA1 destaca que é agregador, uma vez que o Direito está em um pouco de tudo. DA2 e DA3 trazem como retorno a sociedade e levar de volta o investimento.

Já o papel da sociedade na universidade, em linhas gerais representa: DB1 aproveitar; DB2 contrapartida; DB3, DB4 E DB7 abertura/ trabalho em conjunto. DA1 política de cotas. DA2 enriquecimento. DA3 produzir novas ciências. DB5 e DB6 conhecimento. DB8 formação. DB9 informação. DB10 crescimento.

Diante da articulação entre universidade e sociedade, importante relembrar as diretrizes alicerçadas na Política Nacional de Extensão que "ampara-se em metodologias participativas que atentem a métodos inovadores, com participação de diversos atores e proporcionando o diálogo, como o é a investigação-ação ou pesquisa ação" (Forproex, 2012, p. 33).

Tendo como pano de fundo a curricularização da extensão, a ação extensionista deve se constituir em elemento de transformação social associada ao desenvolvimento da autonomia dos grupos com os quais atua e em colaboração com a sociedade. Deve-se, pois, buscar construir alternativas para a solução dos problemas identificados.

Nesse viés, ao trazer essa abordagem aos docentes coordenadores de projetos de extensão aparecem as seguintes falas: "o momento em que nós podemos compartilhar o saber, aquilo que nós aprendemos, aquilo que nós construímos aqui, para uma atividade profissional com a sociedade é gratificante" (DCPEA1). DCPEB1 destaca que a extensão "é uma forma da gente continuar aprendendo". Para DCPEB2 "cada vez que a gente vai na escola, surgem demandas, surgem iniciativas, que não se tinha ideia de que aquilo era uma dificuldade, que aquilo era uma curiosidade que eles gostariam que nós nos informássemos para levar em um outro momento". DCPEA2 aponta que "para alguns alunos a extensão representa expor o conhecimento que aprendemos e aí eu dizia para os alunos

"olha, não é bem por aí, nós vamos aprender", e eles não entendiam muito bem [...]". Além de proporcionar "crescimento, a partir do pouquinho que nós levamos, eu sempre dizia não precisa levar tudo fechado".

Os conceitos abarcados pelos atores remontam a Freire (2001, p. 21-22) que, através das dimensões linguísticas do campo associativo acerca da extensão, apresenta o edesdobramaneto em vários termos: "extensão como transmissão; extensão como conteúdo (que é escolhido por quem estende); invasão cultural (através do conteúdo levado, que reflete a visão do mundo daqueles que levam, que se superpõe à daqueles que passivamente recebem)".

Pelo olhar dos alunos, faz-se um compilado de algumas respostas: DA2 corrobora com DA1 ao trazer que "é uma forma de compensar, um pouco, os nossos benefícios na Universidade, é levar esse conhecimento para fora". DA3, da mesma maneira que DA1 e DA2, acredita que seja "transmitir o conhecimento". DB7 traz a mesma concepção de extensão que DA1, DA2 e DA3, qual seja, "levar o que a gente aprende aqui dentro para as outras pessoas né, acho que é bem o que o nome diz extensão do nosso conhecimento, acredito que é levar o nosso conhecimento". Destaca-se que DB9 corrobora com os discentes DA1, DA2, DA3 e DB7: "é levar um pouco do que a gente aprende aqui dentro, transformar em uma maneira mais fácil de ser entendível para as pessoas que não tem acesso".

E nessa mesma vertente, DCPEA2 expõe "[...] como aluno a experiência que eu tive era aquela questão de vai lá e dá palestra ou assessoria, que também é uma forma, mas eu acho que é uma forma um pouco limitada". DA2 relata que "a nossa extensão, ela não é palestra". Para alguns alunos, a extensão

representa expor o conhecimento que aprendem, quando na verdade quem aprende são os próprios alunos.

Nesse viés, destaca-se para um ponto muito importante, mas pouco observado: o método empregado quando o tema é extensão. A maior parte dos denominados "projetos de extensão" é incipiente e desenvolve ação isolada, não prevendo continuidade e uma troca efetiva e, com isso, não há como avaliar os aprendizados acadêmicos e objetivos comunitários. Da forma como observado, em alguns casos, o cronograma de atividades se apresenta como uma sucessão de eventos pontuais com turmas distintas de alunos, sem uma continuidade, sem organicidade, sem avaliação.

Ainda, alguns deles não observam as modalidades previstas acerca da extensão, quais sejam: programa e projeto de extensão, curso e oficina, evento e prestação de serviço. E nesse aspecto, afirma-se que pode ser trazido a comunidade para dentro da universidade, desde que haja o envolvimento da tríade acadêmico-docente-comunidade e, pode-se ir além, contemplando a presença curiosa do sujeito, conforme preceitua Freire (2001, p. 12): "conhecer não é o ato através do qual um sujeito transformado em objeto, recebe dócil e passivamente os conteúdos que outro lhe dá ou lhe impõe. O conhecimento pelo contrário, exige uma presença curiosa do sujeito em face do mundo".

Outro ponto que merece destaque e foi obtido por meio das falas dos atores está voltado a obrigatoriedade do aluno realizar a extensão "versus" a sua concepção na prática. CCB1 elucida "como em qualquer outra que precisa ter nota em prova, nessa ele tem que realizar uma atividade extensionista". Os discentes da B não possuem as disciplinas de Extensão I e II como facultativas. Em sendo assim, DB1, DB2, DB3, DB4,

DB5, DB6, DB7, DB8, DB9, DB10 realizaram a matrícula na disciplina de Extensão em Direito II, na qual é oportunizado executar o projeto de extensão, que elaboraram na disciplina de Extensão em Direito I. DB5 destaca que "tu precisa estar matriculada numa cadeira para fazer o projeto e ter o acompanhamento que a gente teve". DB6 trouxe que "em uma disciplina de semestre mais avançado, foi oportunizado a escolha entre realizar a ação extensionista ou fazer uma prova".

Percebe-se que, nesse caso, há um desvirtuamento da proposta pedagógica, pois ao mesmo tempo que a disciplina consta para a obtenção dos 10% da curricularização da extensão, na prática, o professor deu a oportunidade de escolha, quando não deveria assim conduzir. As considerações elencadas ascendem um ponto de atenção, que requer formação dos docentes, pois nem todos os professores que hoje estão vinculados a instituições de ensino superior tiveram alguma experiência voltada a extensão universitária. E, vem ao encontro da fala trazida por CCA: "professores aptos a serem extensionistas vão produzir alunos com esse perfil, que é um perfil muito importante".

DCPEA1 expõe "acredito que nós teríamos que primeiro trabalhar enquanto docentes, sobre a importância dessa extensão, mesmo que não tenhamos esse perfil, precisamos entender que é importante valorizar a prática de quem faz né". Na sequência, por meio de uma simbologia, traz que se tivéssemos três cadeiras, "uma cadeira, uma poltrona e um banquinho, a extensão estaria no banquinho". A extensão "não ocupa o lugar, a importância, o protagonismo que ela deveria exercer na formação discente".

DCPEB2 aponta que "não é aquela disciplina que tem que ter extensão, é o professor que tem que ser extensionista".

Interessante o atravessamento que faz sob a vertente dele enquanto graduando e após, como profissional: "E daí talvez esse seja um divisor de águas, porque enquanto aluno, eu via a extensão sendo para mim, um tudo da graduação, da faculdade e, no término da minha graduação, já no início da docência, eu via a extensão sendo lapidada assim, ceifada de alguma forma. Se deu muito espaço, neste sentido, para a pesquisa né".

GA aduz que "é bastante difícil, um único indivíduo, dar conta de fazer tudo isso sozinho e eu até acho impossível, porque senão nós escaparíamos de uma outra característica da extensão que é a interdisciplinaridade". Ademais, complementa "[...] eu honestamente, não vejo problema nenhum em os docentes não fazerem um dos três (ensino, pesquisa e extensão), mas eu acho que exatamente por não fazerem, deveria se associar a quem faz, para que essa indissociabilidade na formação do nosso estudante fosse mais integral".

As falas dos coordenadores de curso, dos professores coordenadores de projetos de extensão, dos gestores de extensão traduziram uma similaridade acerca do perfil do aluno do curso de Direito: "não é extensionista". DCPEB2 "talvez esse seja um grande desafio hoje né, envolver os alunos na extensão". Para CCB é "na sua grande maioria é um aluno que está preocupado com o concurso público, com a OAB". CCA "a gente vai verificando quem têm mais vocação para a pesquisa, quem têm mais habilidade para a extensão". Mais uma vez, associa-se a extensão ao perfil e não enquanto dimensão acadêmica. É basilar corroborar que no caso da curricularização da extensão, todos os alunos, universalmente, participarão de programas/projetos e outras atividades de extensão.

Como ponto de conexão, aduz-se que se extensão é uma metodologia, processo de aprendizagem e aplicação de conhecimentos em contextos reais, não é uma questão de ter ou não ter perfil, mas uma das dimensões acadêmica a ser trabalhadas na formação para docentes.

Frente aos relatos apresentados verifica-se que embora a curricularização da extensão objetive a construção de um perfil de egresso diverso daquele existente até então, na prátca, a construção desse "novo" jurista ainda apresenta diversos entraves. Isso porque ao se conferir, também, protagonismo à extensão ao lado da pesquisa e do ensino, busca-se que o futuro profissional tenha, na sua formação, sido, de fato, inserido na sociedade diante de problemas reais. Assim, com a implementação da extensão de forma contundente, a sociedade ganha por desenvolver processos de autonomia na sua luta emancipatória, e a Universidade, igualmente, ganha na medida em que aprende com a comunidade suas formas de realização social (Costa, 2007, p. 11). Nesse sentido, o "novo" jurista, desde sempre, estaria a par dos problemas sociais e teria realizado a construção de seus conhecimentos, também, a partir destes. Contudo, a imposição legislativa para a curricularização da extensão não se mostou suficiente para a construção desse novo profisisonal do Direito inserido e formado a partir da sociedade.

## CONCLUSÃO

A Constituição Federal de 1988 já contemplou, em seu âmago, a indissociabilidade entre o tripé ensino-pequisa-extensão, não conferindo maior ou menor ênfase a qualquer um desses pilares. Ocorre que o ensino e a pesquisa, ao longo dos anos,

capitanearam a educação jurídica no Brasil, deixando a extensão em um segundo plano. Diante desse cenário e levando em conta a essência da extensão, passou-se a empregar esforços para que houvesse, de fato, a sua implementação. Nesse sentido, após diversas tentativas infrutíferas, merece destaque a estratégia 12.7 constante na Lei 13.005 de 2014, regulamentada pela Resolução 07 de 2018 do Conselho Nacional de Educação (CNE).

Em que pese tal disposição legal que deu ensejo a conhecida curricularização da extensão, pela análise dos resultados das entrevistas realizadas restou latente que a construção histórica da educação superior, no Brasil, implica até hoje – mesmo com a curricularização da extensão – em "déficits" no efetivo desenvolvimento de projetos, ações e atividades de extensão. Ou seja, a extensão, ainda, ocupa um lugar de figurante, embora agora de inserção obrigatória nas matrizes curriculares. Inserção esta que busca fazer com que o estudante esteja devidamente inserido no seio social, que aprenda com a sociedade, não se isolando dentro dos muros da Universidades, rompendo-se, de uma vez por todas, com a dicotomia entre conhecimento acadêmico e a realidade social.

Assim, acima de tudo, a obrigatoriedade da inclusão da extensão nos currículos visou a formação de um estudante mais responsivo, aberto ao diálogo, bem como conectado e inserido na realidade social. Dessa forma, no âmbito jurídico, o estudante não apenas estudaria sobre, por exemplo, questões penais ou trabalhistas, mas teria a oportunidade de conhecer as realidades práticas de incidência das respectivas normas, ao mesmo tempo, aprendendo e ensinando. Assim, o "novo" jurista deixaria de ser apenas técnico, passando, também, a ser socialmente inserido.

Em que pese a excelente iniciativa e desiderato, o que se verifica é que para se alcançar o objetivo pretendido ainda existe um longo caminho a ser trilhado. Isso porque no âmbito da educação jurídica a extensão não se mostrou, em linhas gerais, como sendo parte viva do ambiente acadêmico, assim, as instituições e os próprios docentes – que não aprenderam a fazer extensão – vem enfrentando inúmeras dificuldades de efetiva implementação de uma extensão que reflita a inter-relação entre universidade e comunidade.

## REFERÊNCIAS

ARROYO, Miguel. **Currículo, território em disputa.** Petrópolis: Vozes, 2012.

BOTOMÉ, Sílvio Paulo. **Pesquisa Alienada e Ensino Alienante**: o equívoco da extensão universitária. Petrópolis, RJ: Editora Vozes; São Carlos, SP: Editora da Universidade Federal de São Carlos; Caixas do Sul, RS: Editora da Universidade de Caxias do Sul, 1996.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 14 jun. 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. **Lei nº 14.934, de 25 de julho de 2024**. Prorroga, até 31 de dezembro de 2025, a vigência do Plano Nacional de Educação, aprovado por meio da Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Lei/L14934.htm. Acesso em: 11 fev. 2025.

BRASIL. **Parecer CNE/CES nº 498, de 06 de Agosto de 2020.** Disponível em: https://abmes.org.br/legislacoes/detalhe/3342/parecer-cne-ces-n-498. Acesso em: 19 fev. 2025.

BRASIL. **Resolução 07 de 18 de dezembro de 2018**.Estabelece as Diretrizes para a Extensão na Educação Superior Brasileira e regimenta o disposto na Meta 12.7 da Lei nº 13.005/2014, que aprova o Plano Nacional de Educação - PNE 2014-2024 e dá outras providências. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/cne/resolucoes/resolucoes-cne-ces-2018. Acesso em: 11 fev. 2025.

COSTA, Alexandre Bernadino (Org.). **A experiência da extensão universitária na faculdade de direito da UnB.** Brasília: UnB, 2007.

COSTA, Alexandre Bernardino. A extensão universitária da Faculdade de Direito da UnB. COSTA, Alexandre Bernadino (Org.). **A experiência da extensão universitária na faculdade de direito da UnB.** Brasília: UnB, 2007, p. 11-28.

DEMO, Pedro**. Educar pela pesquisa.** Campinas: Autores Associados, 2000.

FREIRE, Paulo. Extensão ou comunicação. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedadogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 29. Ed. São Paulo: Paz e Terra, 2004.

GADOTTI, Moacir. **Extensão Universitária:** Para quê? Brasil: Instituto Paulo Freire, 2017. Disponível em: https://www2.unifap.br/prosear/files/2023/06/arq20230615_Extensao_Universit-MoacirGadotti_fev2017.pdf. Acesso em: 19 fev. 2025.

IMPERATORE, Simone Loureiro Brum. **Curricularização da extensão**: experiência da articulação extensão-pesquisa-ensino--extensão como potencializadora da produção e aplicação de conhecimentos em contextos reais. Rio de Janeiro : Gramma, 2019. Disponível em: https://ifrs.edu.br/wp-content/uploads/2021/11/IMPERATORE-2019-Livro-Curricularizacao-da-Extensao-1.pdf. Acesso em 19 fev. 2025.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. (2017). **Metodologia do trabalho científico.** 7. ed. São Paulo: Atlas.

MACHADO, Lourdes Marcelino; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. Direito à educação e legislação de ensino. *In*: **O estado da arte em política e gestão de educação no Brasil – 1991-1997**. Brasília: ANPAE e Campinas: Autores Associados, 2001.

MARTINS, Leila Chalub. Uma Universidade intrometida na vida – a experiência da Faculdade de Direito com a extensão universitária. *In:* COSTA, Alexandre Bernadino (Org.). **A experiência da extensão universitária na faculdade de direito da UnB.** Brasília: UnB, 2007, p. 7-10.

MARTINS, Lígia Márcia. **Ensino–Pesquisa-Extensão como Fundamento Metodológico da Construção do Conhecimento na Universidade**. 2012. Disponível em: http://www.umcpos.com.br/centraldoaluno/arquivos/16_09_2011_134/Ensino_pesqui. Acesso em 14 mai. 2025.

PERONI, F.. **A universidade e a extensão**. São Paulo: Cortez, 2011.

SERVA, Fernanda Mesquita. **Educação Superior no Brasil:** Um estudo sobre a Política de Curricularização da Extensão Universitária. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade de Filosofia e Ciências, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Marília, 2020. Disponível em: https://repositorio.unesp.br/server/api/core/bitstreams/916fde38-fd91-4d48-9cbe-bb60671b6594/content. Acesso em: 19 fev. 2025.

SILVA, T. T. **Documentos de identidade**: uma introdução às teorias do currículo. Belo Horizonte: Autêntica, 2014.

TEIXEIRA, Anísio. A função das Universidades. *In*: **A Universidade de Ontem e de Hoje**. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 1998, p.81-102.

FORMATO *14×21cm*
MIOLO *Papel Pólen Soft 80g/m²*
CAPA *Papel Supremo 250g/m²*
TIPOGRAFIA *Linux Libertine 11/15*
IMPRESSÃO *Gráfica Multifoco*

Todo o Ordenamento Jurídico infraconstitucional encontra os seus elementos de validade na Constituição Federal. É, nesse sentido, que emerge a importância e a necessidade do estudo do Direito Constitucional, bem como que se propõe a presente coletânea, que está, com este volume, completando uma década.

Diante dessa perspectiva, congregam-se os seguintes artigos, que visam trazer uma visão emergente e relevante de diversas temáticas sob o viés constitucional: 1. Limitações constitucionais ao direito de propriedade: uma análise necessária da evolução constitucional do direito de propriedade no Brasil; 2. A função social das serventias extrajudiciais na segurança jurídica do direito à propriedade na regularização fundiária; 3. Direito dos desastres e a omissão municipal na gestão de resíduos: impactos das inundações de 2024 em Porto Alegre; 4. A proteção da diversidade cultural dos indígenas no âmbito do Poder Judiciário brasileiro; 5. O abandono digital e a responsabilidade parental pela prática do "cyberbullyng": uma análise do tratamento dispensado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul; 6. Novos arranjos do controle externo para a efetivação do direito constitucional à saúde; 7. O dever constitucional de solidariedade na relação médico-paciente: entre a dignidade da pessoa humana e a promoção da felicidade; 8. O tripé ensino-pesquisa-extensão: como a obrigatoriedade de carga horária extensionista nos cursos de graduação em direito pode contribuir para a formação do "novo" jurista?

ISBN 978-65-5611-470-5
9 786556 114705