ISSN: 2965-9426



REVISTA JURÍDICA DA AMAZÔNIA

Ano 1, vol. 1, n.º 2, dez/2024

EDITORA MPRO

MPRO
Ministério Público do Estado de Rondônia
em defesa da sociedade

REVISTA JURÍDICA DA AMAZÔNIA

Ano 1, vol. 1, n.º 2, dez./2024

ISSN on-line: 2965-9426

DOI: 10.63043

COMPOSIÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

IVANILDO DE OLIVEIRA
Procurador-Geral de Justiça

ERIBERTO GOMES BARROZO
Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico

HÉVERTON ALVES DE AGUIAR
Subprocurador-Geral de Justiça Administrativo

CARLOS GROTT
Corregedor-Geral do Ministério Público

ALEXANDRE JÉSUS DE QUEIROZ SANTIAGO
Chefe de Gabinete da Procuradoria-Geral de Justiça

TIAGO LOPES NUNES
Secretário-Geral do Ministério Público

© **Todos os direitos reservados**. Os autores têm responsabilidade integral e individual pelo conteúdo de suas matérias publicadas neste periódico. A reprodução não autorizada desta publicação, toda ou em parte, constitui violação dos direitos autorais (Lei nº 9.610).

Revista Jurídica da Amazônia

Dezembro, 2024

Escola Superior do Ministério Público/Editora MPRO

Porto Velho/RO/Brasil

ISSN on-line: 2965-9426

DOI:10.63043

Dados Internacionais de catalogação na publicação (CIP)

R454

Revista Jurídica da Amazônia / Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia. Ano 1, vol. 1, n.º 2. – Porto Velho, RO. Editora: MPRO, 2024.
207p. il.

Anual.
Disponível em: https://revista.mpro.mp.br/amazonia
Plataforma: *Open Journal Systems* (OJS)
ISSN: 2965-9426
DOI: 10.63043

1. Artigo 2. Amazônia 3. Sustentabilidade 4. Meio Ambiente 5. Ministério Público do Estado de Rondônia 6. Desenvolvimento Sustentável 7. Direito Ambiental.

CDU – 34:502.05(81)
CDD – 340.333.72

Ficha Catalográfica elaborada pela Bibliotecária Joelma Gil CRB11/575

CONSELHO EDITORIAL

Adriana Vieira da Costa – UNIR – RO – Brasil

Aparecida Luzia Alzira Zuin – UNIR – RO – Brasil

Diego de Paiva Vasconcelos – UNIR – RO – Brasil

Gregório Assagra de Almeida – UNAERP – SP - Brasil

Inês Moreira da Costa – EMERON – RO - Brasil

Isabela Esteves Cury Coutinho – UNIR – RO – Brasil

Patrícia Mara Cabral de Vasconcellos – UNIR – RO – Brasil

Rodolfo de Freitas Jacarandá – UNIR – RO – Brasil

Rogério Montai de Lima – UNIR – RO – Brasil

Thais Bernardes Maganhini – UNIR – RO – Brasil

Vinícius de Assis – FCR – RO - Brasil

Vinicius Silva Lemos – UFAC – AC - Brasil

ESCOLA SUPERIOR DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Marcelo Lima de Oliveira
Diretor-Geral

Giselle Araújo Gadotti
Diretora-Executiva

Adriana Magda Nogueira Mota
Técnica Administrativa

Hariane Mendonça Batista
Assessora Técnica

Karolina Gomes Nunes Pereira
Assessora Técnica

Luciana Adélia Sottili
Assessora Técnica

Raquel de Aguiar Ydalgo
Técnica Administrativa

Servany Bezerra de Oliveira
Auxiliar Administrativa

FICHA TÉCNICA

Marcelo Lima de Oliveira
Presidente do Conselho Editorial

Giselle Araújo Gadotti
Coordenação da Publicação

Pedro Henrique Rocha Vilarim
Revisão Ortográfica

Waldiney Farias Braga
Capa

Luciana Adélia Sottili
Projeto gráfico e diagramação

Joelma Flávia dos Santos Gil
Analista em Biblioteconomia

Produção e Editoração:
Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia – EMPRO
Rua Tabajara, 834, bairro Olaria
CEP: 76801-316, Porto Velho/RO – Brasil
empro@mpro.mp.br

Nesta edição da Revista Jurídica da Amazônia os artigos tratam de temas diversos, mas interligados pela análise dos direitos fundamentais e sustentabilidade.

A diversidade de abordagem demonstra que o espectro da temática é amplo.

A transnacionalidade jurídica em um mundo cada vez mais globalizado passa a ter importância ímpar e está presente em três artigos, tanto nas análises de casos concretos, quanto aos desafios do Ministério Público nesta nova perspectiva de atuação.

Ainda relacionados à atuação do Ministério Público, tem-se a análise da instituição como agente de governança ambiental e como instrumento da solução de conflitos extrajudiciais, com técnicas de autocomposição.

Em relação ao direito ambiental, tem-se como tema a interpretação de normas constitucionais em favor do meio ambiente e a análise da importância da defesa das áreas protegidas em relação às agressões ao bioma amazônico.

Assim, a Revista Jurídica da Amazônia demonstra sua pluralidade na contribuição das pesquisas relacionadas aos direitos fundamentais, sustentabilidade e a defesa da Amazônia.

Boa Leitura!

MARCELO LIMA DE OLIVEIRA
Procurador de Justiça
Editor-chefe

SUMÁRIO

Seção – Artigos:

O Ministério Público como Agente de Governança Ambiental 10
Autores: Alisson Xenofonte de Brito e Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres

Participação Popular, Adequação e Excesso Democrático: uma análise sobre os Limites e Potencialidades da Democracia Participativa 30
Autores Alisson Xenofonte de Brito e Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres

Há (in)fundada suspeita? Ação Penal e a Fundada Suspeita na visão dos Tribunais Superiores.....51
Autor: Rodrigo Leventi Guimarães

Caso Vini Júnior: crime transnacional ou efeito transnacional da conduta? 67
Autor: Matheus Kuhn Gonçalves

O Ativismo Judicial Dialógico como Legítimo Instrumento para Concretização dos Direitos Fundamentais.....85
Autores: Tiago Lopes Nunes, Fábio Rodrigo Casaril e Laíla de Oliveira Cunha Nunes

O Princípio Constitucional da Função Social: Reflexos na Propriedade Rural, Urbana e Empresas.....104
Autor: Marcos Giovane Ártico

Direito Transnacional e Atuação do Ministério Público.....128
Autor: Victor Ramalho Monfredinho

A Relevância Jurídica do Ministério Público para o Processo de Interpretação de Normas Constitucionais em Favor do Meio Ambiente.....146
Autores: Victor Ramalho Monfredinho e Marcos Giovane Ártico

Projeto "MP Conciliação e Constitucionalidade": Implementação de Técnicas de Autocomposição no Controle Preventivo de Constitucionalidade pelo Ministério Público de Rondônia e Sua Inserção no Sistema de Política Constitucional.....166
Autores: Ivanildo de Oliveira e Valeria Giumelli Canestrini

Direitos Fundamentais no Cenário Transnacional: Análise dos Casos Braskem e Ponte Brasil-Bolívia 186
Autores: Tiago Lopes Nunes, Laíla de Oliveira Cunha Nunes e Fábio Rodrigo Casaril

O Papel Crucial das Áreas Protegidas no Combate ao Desmatamento na Amazônia .205
Autores: Thaylla Araujo dos Santos e Cleber do Amaral Mafessoni Liviz

REVISTA JURÍDICA DA AMAZÔNIA

Artigos

O Ministério Público como Agente de Governança Ambiental*

The Public Prosecution Office as an Environmental Governance Agent

Alisson Xenofonte de Brito

Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri - URCA (2008). Graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU (2024). Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera (2010). Especialista em Ciências aplicadas às atividades do Ministério Público (2023). Especialista em Direitos Humanos e Ressocialização. Especialista em Gestão estratégica na Saúde Pública. Cursando Mestrado em Ciências Jurídicas - UNIVALI. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Membro integrante do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA) do Ministério Público de Rondônia. E-mail: 21881@mpro.mp.br.

Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres

Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2006). Mestre em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã, FADIC (2017). Doutor em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, UNICAP. Tabelião de Notas e Oficial de Registros e Protestos. Professor convidado do programa de Mestrado em Direito Internacional da Universidad Autónoma de Asuncion. E-mail: paulojoviniano@hotmail.com.

Resumo

O presente artigo pretende demonstrar, através de uma pesquisa legislativa e bibliográfica, que o Ministério Público Brasileiro é agente de governança ambiental, não se tratando apenas de fiscal das normas ambientais, mas de ente que compartilha do poder de agenda ambiental, em conjunto com os poderes e órgãos públicos e privados. O estudo se justifica uma vez que há questionamentos sobre a extensão das atribuições do Ministério Público na tutela ambiental. Tem como problematização: pode-se considerar que o Ministério Público é agente de governança e, via de consequência de governança ambiental? O estudo pretende responder à mencionada indagação com a hipótese de possibilidade de

* [Recebido em: 07/07/2024 - Aceito em: 21/11/2024]

interpretação de seu papel constitucional e legal, bem como nos conceitos de governança da ciência da administração pública. Foi utilizado o método dedutivo na fase de investigação e valeu-se das técnicas da pesquisa bibliográfica e dos conceitos operacionais.

Palavras-chave: direito ambiental; governança; governança ambiental; ESG; tutela ambiental; Ministério Público.

Abstract

This article aims to demonstrate, through legislative and bibliographical research, that the Brazilian Public Ministry is an agent of environmental governance. It is not just an inspector of environmental standards, but an entity that shares the power of the environmental agenda, together with public and private powers and bodies. The study is justified since there are questions about the extent of the public ministry's duties in environmental protection. The question is: can the Public Prosecutor's Office be considered an agent of governance and, consequently, environmental governance? The Study intends to answer the aforementioned question with the hypothesis of the possibility of interpreting its constitutional and legal role, as well as the concepts of governance in the science of public administration. The deductive method was used in the investigation phase and made use of bibliographical research techniques and operational concepts.

Keywords: Environmental. Law. Protection. Governance. ESG. Public Ministry.

Introdução

A necessidade de tutelar o meio ambiente adequadamente requer a utilização de todos os instrumentos e mecanismos possíveis. Assim, o Ministério Público, como ente incumbido da proteção ambiental, deve se utilizar de todas as áreas do conhecimento humano, notadamente a ciência jurídica, engenharia, sociologia e administração. Nesse ponto se insere a governança ambiental.

Este estudo tem como objeto a análise do Ministério Público como agente de governança ambiental. O objetivo é compreender se o *Parquet* exerce governança e,

consequentemente, se atua na governança ambiental. Para alcançar esse objetivo, serão propostos os seguintes objetivos específicos: a) explorar os conceitos e proposições de autores sobre governança, governança ambiental e governança transnacional e b) analisar propostas de atuação crítica pelo Ministério Público.

O presente artigo se insere entre o direito ambiental, transnacional, administrativo, tangenciando a administração e gestão pública, que também serviram de conceitos para orientar a pesquisa.

Aplicou-se o método dedutivo, estabelecendo-se a formulação geral de que ao Ministério Público é dado exercer governança ambiental. Em seguida, passou-se a buscar partes do fenômeno que funcionassem como fundamento para a afirmação.

Utilizou-se das técnicas da pesquisa bibliográfica, baseada na revisão da doutrina, bem como dos conceitos operacionais, de forma a racionalizar a mencionada pesquisa. Este estudo foi embasado em uma abordagem interdisciplinar, que combina elementos de direito administrativo, direito ambiental, ciência da administração e gestão pública.

Foram utilizadas como fontes teóricas a literatura acadêmica e atos normativos. Partindo-se da análise de autores que se dedicam ao estudo de gestão, *compliance* e governança, Em seguida, analisou-se, e procedeu-se à análise crítica da atuação ambiental pelo Ministério Público. Num terceiro momento verificou-se a possibilidade de atuação de governança ambiental pelo referido ente.

1 Governança, governança ambiental e ESG

Governança representa um sistema composto por princípios, diretrizes, estruturas e procedimentos que orientam a gestão e supervisão das organizações privadas ou públicas, com o propósito de gerar valor sustentável para a própria organização e a comunidade em geral. Esse sistema deve nortear as atividades dos líderes e outros membros da organização, com o objetivo de equilibrar os interesses de todas as partes envolvidas, contribuindo de maneira positiva para a sociedade e o meio ambiente (IBGC, 2023).

O Banco Mundial, por sua vez, conceitua governança como o exercício de autoridade, controle, administração e poder de governo (IBCG, 2023).

A governança teve origem na seara de gestão de empresas, apresentando quatro pilares fundamentais: 1) a imparcialidade na consideração de todos os envolvidos, relacionados ou afetados de alguma forma pela atividade da empresa (*stakeholders)*; 2) a clareza na gestão das informações relacionadas à atividade da empresa; 3) a prestação de contas nas operações (*accountability*); e 4) a responsabilidade empresarial no exercício de suas ações (Schneider, 2021).

Avançando mais no tema, Bosselman caracteriza “boa governança” como a abertura, participação, responsabilização, previsibilidade e transparência (Bolsselman, 2023). Podem ser citados como princípios da boa governança na Administração Pública, dentre outros: objetividade, integridade, neutralidade, responsabilidade, imparcialidade, transparência, austeridade, acessibilidade, dedicação ao serviço público e eficácia. A qualidade dos serviços deve ser priorizada em vez de apenas aumentar o volume prestado (Carneiro; Santos Junior 2018).

A boa governança é fundamental, e não apenas recomendação, mas um dever por parte dos administradores públicos e privados. Isso ocorre porque uma administração inadequada, seja por escolhas ruins ou por atos corruptos, prejudica os direitos constitucionais. A falta de recursos (limite do possível) torna crucial a gestão responsável do orçamento, pois qualquer desvio é incompatível com os direitos constitucionais (Carneiro; Santos Junior 2018).

Quanto à governança pública, pode ser analisada sob várias perspectivas para garantir a eficácia: 1) sociedade e Estado; 2) adaptação da conformidade pública aos entes federativos e, 3) os órgãos e entidades envolvidos na gestão.

No modelo de governança colaborativa democrática, há ênfase na integração da participação, diálogo e cooperação para garantir prestação de contas e reestruturação dos mecanismos de tomada de decisões. Assim, a boa governança pública é mais do que uma ação isolada; busca-se o controle finalístico do Estado, conforme estabelecido pela Constituição. Isso envolve uma abordagem abrangente da função administrativa, considerando-a como uma atividade orientadora e executora de várias ações interdependentes (Carneiro; Santos Junior 2018).

Quanto à governança ambiental e sua germinação, Granziera recorda que o Princípio 17 da Declaração de Estocolmo institui que se deve confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente (Granziera, 2022).

A autora destaca a criação de órgãos colegiados e institutos de gestão de resultados, conforme Lei 11.445/07, art. 9º, I. Também tem relevo a necessidade de articulação e cooperação entre os entes públicos para a implantação da política pública. Segundo ela: "*Esse nicho de atuação refere-se justamente à governança, em que vários atores se articulam institucionalmente visando à finalização de um processo decisório que seja adequado a todos*" (Granziera, 2022).

Em um cenário em que diversas entidades, municípios, órgãos colegiados, agências de águas, concessionários e usuários, detêm interesses e atribuições relacionados aos recursos hídricos, é crucial que esses atores possam, dentro de suas respectivas áreas de atuação, estabelecer bases para acordos sobre a utilização, gestão e preservação dos recursos hídricos. Dessa forma, destaca-se a relevância da introdução do conceito de governança nos processos decisórios de natureza governamental e ambiental, nos quais são estabelecidos padrões de coordenação e cooperação entre atores sociais, políticos e arranjos institucionais que regulam e facilitam as interações dentro e além das fronteiras do sistema econômico (Granziera, 2022).

Assim, a noção de governança pública transcende a mera estruturação institucional dentro de uma organização ou o estabelecimento de mecanismos internos para melhorar a eficiência em diversos aspectos, como transparência, controle e fiscalização. Abrange três elementos essenciais: 1) Consiste em ferramenta/processo para alcançar resultados eficazes; 2) Exige participação ampla que vai além do Estado, abrangendo empresas, organizações não governamentais, entidades subnacionais e a comunidade científica; e 3) Busca consenso e persuasão nas relações e ações, em detrimento de coerção (Granziera, 2022).

Dentro dessa seara, inclui-se a ESG, (sigla inglesa para Environmental, Social and Governance), que consiste em Governança Ambiental e Social. Nessa temática existem diversos parâmetros associados à temática, a depender da aplicação,

incluindo categorias como: padrões; critérios; princípios; diretrizes; agenda; desempenho; normas e riscos (Kish, 2022).

A concepção jurídica de governança aqui discutida implica transparência ativa, seguindo as políticas públicas de participação e a efetividade da justiça socioambiental. Portanto, o conceito de ESG busca fortalecer a cultura que internaliza os custos relacionados à prevenção de riscos ambientais e sociais, bem como à prevenção de danos ao meio ambiente. Isso está diretamente ligado à eficácia da Lei 12.846/2013, também conhecida como Lei do *Compliance* Empresarial ou Lei Anticorrupção (Kish, 2022).

Governanças corporativas, públicas ou privadas, devem considerar a gestão e o controle de riscos, internalizando os custos relacionados à prevenção de riscos, danos ambientais e sociais através da contabilidade ambiental e social.

As metodologias de gestão e análise de riscos pela governança, incluindo riscos socioambientais, têm ganhado destaque como instrumentos de prevenção de riscos e responsabilidade anticorrupção. Esses métodos não são recentes e têm sido recomendados por várias décadas, tanto no Brasil quanto internacionalmente, especialmente através da autorregulação de organismos e institutos internacionais. Consequentemente, os litígios estratégicos transnacionais relacionados aos riscos ESG envolvem normas e tratados internacionais de direitos humanos, que têm *status* de supralegalidade, tese predominante no âmbito do Supremo Tribunal Federal (Kish, 2022).

Portanto, o processo ESG está diretamente relacionado a conflitos de interesses públicos e estratégicos, buscando reformas nas estruturas de governança e burocracia estatal. Além disso, esse processo está vinculado à realização de direitos demandados em litígios complexos, especialmente os direitos fundamentais (Kish, 2022).

Não obstante, segundo Bosselman, Engel e Taylor (2023), o meio ambiente não aparece na literatura sobre boa governança da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), do Banco Mundial ou da União Europeia. Essas omissões têm consequência fatal, pois pressupõe a validade do conceito atual de governança ambiental que continua a ser uma preocupação secundária na maioria das sociedades. Refletindo sobre o tema, o autor, de forma mordaz, afirma

que em face dessa surdez ecológica, talvez se possa culpar a voz da sustentabilidade por não ser audível o bastante.

Alguns componentes são essenciais para a realização de governança com foco no desenvolvimento sustentável, como engajamento político prático e a integração de políticas, devendo ser eficaz e cooperativa. Eficaz, para a tomada de decisões práticas, se baseia na aceitação de objetivos gerais comuns, elaboração e seleção coordenadas de opções políticas. Cooperativa, pois necessita corresponder a uma interação aprimorada entre o governo e as instituições não governamentais (Bolsselman, 2023).

O autor menciona, ainda, que a governança ocorre em múltiplos níveis: 1) global, representada por tratados internacionais e organizações transnacionais; 2) regional, como na Europa, com destaque para a Convenção de Aarhus, e mais recentemente pelo Acordo de Escazú na América Latina; 3) nacional, conduzida pelo Estado; e, 4) local, envolvendo diversos agentes em cooperação, como grupos comunitários, governos locais, Organizações Não Governamentais (ONGs) e empresas, considerada fundamental na governança para a sustentabilidade (Bolsselman, 2023).

Conforme se provará a seguir, o Ministério Público faz parte do sistema de governança, notadamente nos dois últimos níveis supramencionados.

Aprofundando o debate, Souza sustenta que a concepção de governança destinada à sustentabilidade se distingue da governança ambiental convencional. Fundamenta que a governança não deve ser restrita exclusivamente às relações sociais, mas deve estender-se às relações ecológicas. Em vez de priorizar exclusivamente a comunidade humana, deve-se enfatizar uma comunidade de vida mais abrangente, abandonando o enfoque antropocêntrico em prol do ecocentrismo (Souza, 2016).

Contudo, nenhuma dessas diretrizes terá eficácia sem um modelo de governança eficiente, elemento essencial em uma sociedade democrática, conforme pontuado no início deste estudo. O verdadeiro valor da ética só se concretizará sob a luz da cidadania. Portanto, a busca por um mundo sustentável representa uma missão coletiva que envolve indivíduos, comunidades, grandes corporações e instituições governamentais. Cada um deve contribuir para o desenvolvimento

sustentável de acordo com suas capacidades e possibilidades, visando à preservação da vida na Terra para as gerações futuras (Souza, 2016).

Para alcançar esse objetivo, será necessária uma transformação significativa na mentalidade e na cultura, de modo que a economia deixe de ser o único pilar orientador das decisões, passando a ser considerada como apenas um dos diversos fatores de extrema relevância em cada escolha. Assim, importante nesse processo de amadurecimento, um órgão, ou ente que não tenha interesse econômico direto, como o Ministério Público (Souza, 2016).

No que diz respeito à estruturação dos níveis já referidos, segundo Carvalho, não existe governança ambiental sem gestão internacional do meio ambiente. Para que se fortaleça a tomada de decisões em prol da sustentabilidade, seja em nível local ou global. Tanto a governança transnacional social e ambiental, quanto a governança da sustentabilidade, global e local, envolvem a colaboração da sociedade, instituições e estados para criar um modelo global de governança sustentável (Carvalho, 2023).

Desenvolver novos métodos de governança transnacional ambiental requer atitudes solidárias, inclusivas, democráticas e cooperativas da sociedade civil, instituições e estados. Os sistemas de governança gerenciam a relação entre o ambiente natural e a humanidade, buscando facilitar a coordenação das ações coletivas (Carvalho, 2023).

A governança global não implica um governo global, mas envolve ações colaborativas entre estados, ONGs e sociedade civil para tomar decisões sobre questões ambientais. Nesse contexto, é importante distinguir entre governo e governança, pois esta última envolve articulação, não comando, enquanto o governo refere-se ao exercício do poder pelo Estado. É justamente o que se propõe no presente artigo, no sentido de que o Ministério Público não exerce governo, mas governança.

Entretanto, para surgirem novas estruturas sociais orientadas por um critério ético funcional, é essencial que o indivíduo compreenda sua própria identidade de natureza através de um processo de autorreflexão em relação ao respeito ao planeta terra, por esta ser condição necessária para nossa existência (Souza, 2022).

É neste ponto que o individualismo e a ciência moderna se entrelaçam de maneira altamente prejudicial para a humanidade e o nosso planeta. Com efeito, à

medida que a organização tecnológica de uma sociedade se expande, a responsabilidade existencial dos indivíduos deveria naturalmente crescer (Souza, 2022).

Enquanto ainda não floresce essa consciência, dependemos de entidades que carreguem e difundam esse sentimento, como é o caso do Ministério Público.

2 Ministério Público, tutela ambiental e atuação crítica

O ordenamento jurídico pátrio confere ao Ministério Público brasileiro a tutela do direito ambiental. Não é o objetivo do presente estudo tecer análise dogmática sobre o tema. Pretendemos aqui abordar de forma crítica essa atuação.

Entendemos que o *Parquet* deve sensibilizar o poder judiciário e promover conscientização social que resulte em reflexões críticas, positivas e responsáveis, respaldadas por políticas públicas eficazes para garantir proteção ambiental adequada.

Para além da atuação meramente demandista, os instrumentos e espaços da democracia participativa, dadas suas atuais incipiência e fragilidade, requerem atenção especial por parte do Ministério Público. Nesse contexto, forças hegemônicas antagônicas frequentemente buscam restringir iniciativas que ampliam a participação popular e a democratização do exercício do poder (Goulart, 2021).

O Ministério Público deve se posicionar nesse cenário como agente de governança, promovendo a cultura da participação, incentivando, propondo e exigindo o uso de instrumentos como a gestão orçamentária participativa, referendos populares, plebiscitos e audiências públicas como ferramentas da política urbana (Goulart, 2021).

Além disso, deve promover o acesso da população aos relatórios de impacto ambiental e de impacto de vizinhança, bem como a realização de audiências públicas para discutir esses estudos. Também é fundamental o apoio à criação, implementação e funcionamento regular de conselhos de definição de políticas públicas em diversas áreas sociais, como saúde, assistência social, infância e adolescência, juventude, idosos, entre outras (Goulart, 2021).

Ao politizar sua atuação, passa a representar papel fundamental na construção de uma sociedade livre, justa e solidária. Ocupa novos espaços, tornando-se um negociador e promotor de políticas públicas. Age de forma integrada e em colaboração com outros atores políticos coletivos em diversos níveis - local, regional, interestadual, estadual, regional supra estadual e global. Portanto, o judiciário continua a ser espaço essencial para sua atuação, mas não o único, nem o mais importante.

Este é o novo caminho que o Ministério Público deve trilhar para consolidar seu papel como agente privilegiado na luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania (Goulart, 2021).

Internamente, o Estado e a sociedade compartilham a responsabilidade pela preservação e defesa do meio ambiente. Embora caiba ao Estado a liderança na condução das políticas de proteção e defesa ambiental, incluindo a edição de normas, a formulação e execução de planos e programas, a fiscalização e a coordenação de ações conjuntas com grupos representativos da sociedade, a omissão dos órgãos estatais na implementação dessas políticas pode resultar em responsabilidade passível de intervenção por parte do Ministério Público.

Atuando como agente de implementação das políticas de proteção e defesa ambiental, o *Parquet* acaba por representar funções tanto no nível político-administrativo, quanto jurisdicional (Goulart, 2021).

No nível político-administrativo, atua como indutor e articulador da política de proteção ambiental, colaborando diretamente com a comunidade e com as instâncias de poder e administração para: 1) Promover a criação de Sistemas e conselhos Estaduais e Municipais do Meio Ambiente onde eles ainda não existam; zelar pelo seu funcionamento eficaz e democrático; 2) Cobrar dos Poderes Executivo e Legislativo a inclusão das diretrizes, metas, prioridades e ações das políticas de proteção e defesa ambiental nos Planos Plurianuais e nas leis orçamentárias e 3) Exigir dos órgãos executivos dos Sistemas do Meio Ambiente a implementação dos programas e ações que integram as políticas de proteção e defesa ambiental (Goulart, 2021).

Ainda no nível político-administrativo, o Ministério Público possui diversos meios de atuação e instrumentos legais à sua disposição, incluindo o diálogo direto com autoridades, gestores de serviços e líderes comunitários, inspeções *in loco*,

emissão de recomendações e a promoção de acordos e termos de ajustamento de conduta no âmbito de inquéritos civis (Goulart, 2021).

Considerando o princípio da participação popular na proteção do meio ambiente, é essencial a contínua interação do Ministério Público com movimentos e organizações sociais, tais como: 1) Elaboração conjunta de diagnósticos sobre os problemas relacionados à implementação das políticas de proteção ambiental; 2) Definição de metas prioritárias para o programa de atuação do Ministério Público, com prévia consulta à população; 3) Participação de representantes de organizações e movimentos sociais em audiências públicas e audiências realizadas no âmbito de inquéritos civis e 4) Participação de representantes de organizações e movimentos sociais em visitas de inspeção e em contatos com autoridades e gestores de serviços públicos e de relevância pública (Goulart, 2021).

Na lição de Santiago, a ciência do direito revela-se limitada para compreender todas as complexidades do Ministério Público, que atua de forma versátil, abrangente e interdisciplinar, influenciando sua evolução de maneira multifacetada (Santiago, 2018).

Destarte, uma nova abordagem da instituição se faz necessária, adotando perspectiva metajurídica. Dessarte, o Ministério Público deve ser estudado e desenvolvido por outras disciplinas além do direito, com abordagem reflexiva, crítica e construtiva. A administração, economia, sociologia, filosofia, ciências sociais, políticas e assistência social têm o potencial de ampliar sua base de conhecimento científico, enriquecendo o diálogo sobre seu aprimoramento (Santiago, 2018).

Assim, quando todas as atribuições e possibilidades de tomadas de decisões e formas de atuação são postas em perspectiva, juntamente com a autonomia funcional e institucional do *Parquet*, configura-se uma forma de governança.

Analisar todo esse arcabouço jurídico, extrajudicial, social e político e afirmar cartesianamente que se trata apenas de atuação de órgão de fiscalização jurídica são desconhecer que essa complexidade de ferramentas e estratégias resulta em governança. Além disso, apequenar o perfil constitucional do Ministério Público representa desserviço à sociedade e ao meio ambiente.

3 O Ministério Público como agente de governança ambiental

Bauman afirma que, na sociedade líquida em que vivemos, as organizações sociais devem ser necessariamente adaptáveis, a fim de atenderem aos interesses comuns, sob pena de esquecimento (Bauman, 2007).

A visão atual do Ministério Público é a de um agente de mudança social, não apenas como preservador do *status quo* ou fiscal da ordem legal, destacando-se a natureza híbrida, como órgão estatal e da sociedade civil (Machado, 2021).

Nesse contexto, na qualidade de ente de relevância social, não pode ter sua existência somente na constituição e nas leis. Sua imanência é também sociológica. A legitimidade do Ministério Público não se baseia unicamente nas funções estabelecidas em sua origem constitucional. Entender isso como algo estático reflete perspectiva antiquada que não atende às necessidades da era pós-moderna (Machado, 2021).

Os desafios da era pós-moderna deixam claro que a legitimidade de qualquer entidade social ou governamental deve ser derivada também da *práxis* e deve ser continuamente renovada. Não basta que sua essência seja definida pela carta constitucional, ainda que seja existente há três décadas e meia. Portanto, todas as instituições, especialmente o Ministério Público, como órgão da sociedade civil, deve ser flexível e se adaptar às constantes demandas sociais (Machado, 2021).

Cumpre ao Ministério Público da era pós-moderna desempenhar ativamente no processo decisório e contribuir para a evolução do conceito de democracia. Além disso, é sua responsabilidade intervir para conter os interesses puramente econômicos de grandes conglomerados, a fim de garantir o verdadeiro interesse social (Machado, 2021).

Dada a escassez de cidadania, o Ministério Público deve promover ações que capacitem os indivíduos a exercê-la em sua plenitude. Sem uma abordagem proativa, com monitoramento de políticas públicas e governança, a democracia pode continuar a ser um tópico restrito às elites (Machado, 2021).

Vivemos em uma sociedade em que urge a demanda por transformação no aspecto social e ambiental. Essa transformação requer a adoção de novas posturas por parte de todos os cidadãos, entes e governos. Torna-se imperativo assumir uma

postura crítica, internalizando a consciência de que é universal a função de agentes de transformação na sociedade brasileira (Macedo, 2020).

É essencial que o Ministério Público, enquanto instituição, adote abordagem proativa e eficiente. Isso implica abandonar posturas insustentáveis de "neutralidade" do Direito em favor do reconhecimento de que a realidade pode e deve ser moldada por meio das ações de todos os profissionais das carreiras ministeriais. Devem-se buscar práticas e discursos que promovam o fortalecimento da cidadania brasileira e a proteção da dignidade humana, pois é isso que a Constituição da República atribuiu e espera dessa entidade (Macedo, 2020).

É importante ressaltar que essa proatividade não tem conotação partidária, não é subjetiva e tampouco se trata de vontade individual de alguns ou de uma parte dos membros do *Parquet*. Ao contrário, deriva das obrigações estabelecidas pelos direitos fundamentais e pelo discurso constitucional, o que coloca essa abordagem fora da esfera da mera escolha pessoal de cada integrante da instituição, exigindo-lhes a adoção de posições que defendam os direitos fundamentais e, consequentemente, a imparcialidade não neutra (Macedo, 2020).

Mencionou-se no capítulo anterior que não faltam críticos a essa proposta de atuação ministerial. Dentre eles, Corrêa afirma que o fenômeno configura ideologia que carrega efeito colateral: cometimento de excessos e o não oferecimento de soluções eficazes para muitos dos problemas apresentados, causando, nas suas palavras, insatisfação da sociedade em relação aos membros da instituição, que supostamente se percebem como superiores às classes política e econômica do país (Corrêa, 2016).

Corrêa afirma, ainda, que os esforços para fortalecimento da instituição foram importantes para ampliar a sua atuação, mas que essa “busca desenfreada” por “ocupar qualquer espaço" teria resultado em uma série de abusos e excessos cometidos pela instituição (Corrêa, 2016).

Além disso, O ativismo do Ministério Público seria frequentemente orientado por estatísticas, com uma ênfase maior em movimentar o aparato judicial e ajuizar ações civis públicas do que em termos de ajustamento de conduta ou audiências públicas (Corrêa, 2016).

Nesse cenário, a instituição estaria se preocupando menos com o resultado preventivo das medidas e mais com a judicialização, priorizando a repressão em vez de aspectos educacionais. Atribui que o lema do *Parquet* passou a ser a ser "punir em vez de educar", tornando-se a marca de um Ministério Público "progressista" que buscaria controlar a sociedade (Corrêa, 2016).

Todavia, as opiniões do eminente autor negligenciam a existência dos planejamentos estratégicos, táticos e planos de atuação dos ministérios públicos, que há muito têm estabelecido visão moderna de gestão, *compliance*, metas de autocomposição, procedimentos extrajudiciais e resolutivos, para desempenhar suas atribuições.

Aparenta desconhecer, também, os termos da Carta de Brasília e o Mapa Estratégico Nacional do Conselho Nacional do Ministério Público, no sentido de se evitar o ajuizamento de ações e concentrar os esforços em atuação extrajudicial, gestão e resolutividade (Brasil, 2011).

Não obstante isso, o autor reconhece que a missão constitucional do Ministério Público é muito mais abrangente e profunda do que simplesmente movimentar o aparato judicial. Também admite que o ente foi convocado a desempenhar um papel fundamental na transformação da sociedade, devendo abandonar a confortável posição de parecerista e assumir um papel mais proeminente como instrumento de efetivação dos direitos fundamentais, dentre os quais se inclui o direito ao meio ambiente sadio (Corrêa, 2016).

Assume, também, que a adaptação a essa nova abordagem institucional não significa necessariamente a eliminação de sua função como fiscal da lei, mas sim uma alteração na forma de agir, priorizando as metas institucionais à luz da Constituição da República. Por fim, afirma que a codificação exclusivamente binária do direito, que simplifica as coisas em polos distintos de lícito ou ilícito; certo ou errado; bom ou mau é inadequada (Corrêa, 2016).

Assim, nos parece que, partindo de premissas diferentes, chegamos a conclusões muito próximas, no qual somente a seara do direito não é suficiente e adequada para que o Ministério Público cumpra seu mister. De forma crescente, a ciência da administração, política e governança devem estar no radar do *Parque*t, a fim de servir satisfatoriamente à sociedade e ao meio ambiente.

Hodiernamente, diversos desafios se apresentam para o Ministério Público. Essas adversidades variam desde mudanças legislativas que restringem a atuação do *Parquet* até a necessidade de aprimorar os canais de comunicação com a sociedade – seu último alicerce político. Essa discussão está frequentemente associada a conceitos-chave presentes na doutrina institucional, como: poder de agenda; planejamento estratégico, seletividade e racionalização das atividades e funções do órgão (Ziesemer, 2021).

Ziesemer aduz que se deve partir do pressuposto de que a insuficiência da prestação estatal é inexorável. Com base nessa premissa, sugere o redimensionamento das atividades que o Estado realmente pode e deve desempenhar de maneira eficaz. Devendo-se reconhecer os limites nas expectativas em relação ao Estado, concentrando, gerenciando e otimizando suas atividades nas áreas de maior importância para a sociedade, nas quais se incluem a tutela ambiental. Isso implica um planejamento vinculado à atuação estatal, que a nosso ver ocorre mediante o desempenho de governança (Ziesemer, 2021).

Nessa linha de concepção institucional e social, sua função primordial é exercer uma variedade de funções de controle e fiscalização. O *Parquet* deve se tornar o núcleo central do sistema de controle da administração pública no Estado brasileiro, devido à extensão e diversidade de suas atribuições em relação ao aparato estatal. Ao atuar com ênfase na resolução de problemas, avalia se as outras instâncias de controle estão adequadamente equipadas e preparadas para exercer eficazmente suas funções de execução (Ziesemer, 2021).

Além disso, destaca-se a importância do diálogo interinstitucional entre o Ministério Público e todas as outras instâncias de controle da administração pública, incluindo a ambiental. Isso envolve a promoção de concorrência e colaboração entre as atividades de fiscalização (Ziesemer, 2021).

Esse diálogo deve ocorrer de maneira sistemática, profunda e contínua, envolvendo o compartilhamento de dados, ferramentas de controle, treinamento, experiências bem-sucedidas e a possibilidade de planejar ações conjuntas, mesmo que em diferentes áreas de atuação. Isso visa aprimorar e fortalecer o sistema de controle da administração pública como um todo, sobretudo quanto à fiscalização e gestão ambientais (Ziesemer, 2021).

A esses fluxos e contrafluxos sinérgicos político-jurídico-administrativos ocorrentes na seara ambiental damos o nome de governança ambiental.

O êxito do Ministério Público em sua missão constitucional depende da capacidade de se posicionar como elo integrador entre o Estado e a sociedade civil, comunicando-se, aproximando-se, interagindo e integrando cada vez mais com os cidadãos, bem como com as empresas e órgãos públicos. No entanto, essa abordagem não pode ser adotada de forma isolada pelos órgãos de execução somente (Pretti, 2020).

Para que desempenhe papel resolutivo, é fundamental que a instituição assuma postura institucional, que implica o uso estratégico de gestão de conflitos como mediação, conciliação, negociação e outras práticas judiciais e extrajudiciais, para alcançar a justiça ambiental. Para suprir essa lacuna, foi editada a Resolução nº 118/2014 do CNMP (Pretti, 2020).

Assim, a referida instituição vem ocupando novos espaços e revitalizando aqueles que estavam subutilizados. Além disso, reconhece-se o papel do Ministério Público como referência para políticas públicas e como agente capaz de intermediar negociações entre diversos atores da sociedade. Tal mudança representa uma transição de uma postura funcional pessoalizada para uma postura institucional objetiva (Pretti, 2020).

Em suas lições, Capra defende a necessidade de abordagem holística e integrativa para confrontar os complexos desafios da sociedade contemporânea, o que se aplica, a nosso ver, sobretudo, à preservação do meio ambiente e à sustentabilidade (Capra, 2006).

Portanto, é pertinente reavaliar o papel do Ministério Público como agente de governança ambiental. Assim como Capra defende a mudança de paradigmas, abandonando a visão fragmentada e mecanicista do mundo, em favor de uma compreensão interconectada e holística, o Ministério Público brasileiro deve continuar a adaptação de sua perspectiva de proteção ambiental (Capra 2006).

Essa atribuição do Ministério Público transcende a mera aplicação das leis. Envolve, também, a promoção do diálogo, participação da sociedade civil e a busca por soluções que harmonizem o desenvolvimento econômico com a preservação do meio ambiente. Esta abordagem está em sintonia com a proposta de encontrar soluções integrativas que superem as restrições de modelos antigos de atuação.

Assim como Capra enfatiza a importância das transformações culturais e individuais para impulsionar a mudança de paradigma, o Ministério Público já atua, e deve continuar, como agente de transformação, estimulando a adoção de práticas sustentáveis por parte de empresas, governos e cidadãos. Nesse processo, não se limita a garantir a conformidade com as leis, mas também inspira a adoção de novas mentalidades e comportamentos que estejam em sintonia com uma visão holística e interconectada da gestão e proteção do meio ambiente (Capra, 2006).

Conclusão

Partindo do pressuposto de que a tutela ambiental é complexa e demanda todos os esforços e ferramentas possíveis, concluiu-se que atualmente, a governança corporativa e governança ambiental representam importante avanço na gestão e defesa do meio ambiente. Este estudo pautou-se na metodologia dedutiva, e em seguida reuniram-se estudos já realizados que dessem suporte à proposta.

Em seguida, abordou-se de forma crítica o papel do Ministério Público na tutela ambiental e os limites de sua atuação. Em um terceiro momento, analisaram-se vários autores que versam sobre moderna perspectiva social, adaptação de organizações e utilização de ferramentas de gestão para atingir suas finalidades.

Assim, para elucidar o objeto do presente estudo, elaborou-se a pergunta: o Ministério Público é agente de governança ambiental?

O estudo demonstrou que Ministério Público, como órgão híbrido – de governo e social, é indutor e fiscalizador de políticas públicas ambientais, contribuindo diretamente com o processo de sua elaboração, bem como do sistema de controle de qualidade. Igualmente, restou apresentado que deve acompanhar os processos de execução dessas políticas, e reprender os erros cometidos na implantação, no sentido de evitar prejuízos ambientais. Para esse mister, deve adotar postura proativa e resolutiva, e não somente como órgão demandista que move o Poder Judiciário para supostamente reparar os danos ambientais já ocorridos.

Como resultado, concluiu-se que o Ministério Público, sob a ótica constitucional, legal e da administração moderna, exerce governança e é agente de governança ambiental.

Não se olvida que o presente estudo é apenas uma fração do universo possível da concepção de modernização da atuação do Ministério Público. A abordagem institucional multidisciplinar entre a ciência do direito e da administração tem sido objeto de planejamento por parte dos ramos do Ministério Público, bem como por parte do respectivo Conselho Nacional. Entretanto, ainda se carece de obras bastantes à importância do tema.

Referências

BAUMAN, Zygmunt. **Tempos líquidos**. 7. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BOSSELMAN, Klaus; ENGEL, Ron; TAYLOR, Prue. Governance for Sustainability. (2008). **IUCN**. Disponível em: https://www.iucn.org/resources/publication/governance-sustainability-issues-challenges-successes. Acesso em: 29 out. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Distrito Federal, 2017. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público**. Mapa Estratégico Nacional. Distrito Federal**, 2011. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/stories/Destaques/Publicacoes/Mapa_Estrat%C3%A9gico_Nacional.PDF. Acesso em: 11 nov. 2023.

CARNEIRO, Claudio. SANTOS JUNIOR, Milton de Castro. **Compliance de Boa Governança Pública e Privada**. Curitiba: Juruá, 2018.

CAPRA, Fritjof. **O ponto de mutação**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO Sonia Aparecida de. SOBRINHO, Liton Lanes Pilau. **A governança da sustentabilidade ambiental global**. Disponível em: https://www.fcr.edu.br/ojs/index.php/saberesamazonia/article/view/64/103. Acesso em: 10 set. 2023.

CORRÊA, Gustavo Hermont. **O Ministério Público sobre o olhar do outro:** uma experiência fundada na alteridade de Emmanuel Levinas. 1ed. Rio de Janeiro - Lumen Iuris, 2016.

FILHO, Carlos Furtado de melo. Tutela jurisdicional do meio ambiente: atuação do ministério público em planos de ação e controle da era das mudanças climáticas como estratégia da proteção da biodiversidade. In. SILVA, Rodrigo Monteiro da (coord.). **Ministério Público e Meio Ambiente**: desafios para o desenvolvimento sustentável. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

GOULART. Marcelo Pedroso. **Elementos para uma teoria geral do ministério público**. 2a ed. 1ª reimp.- Belo Horizonte. São Paulo: D'Plácido, 2021.

GRANZIERA Maria Luiza Machado. Instituições competentes, Governança e efetividade. In YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (org.). **Desenvolvimento e meio ambiente humano:** os 50 anos da Conferência de Estocolmo - Curitiba: Íthala, 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA – IBGC. **Código de Melhores Práticas de Governança Corporativa** / Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. 6. ed. IBGC. São Paulo, SP: IBGC, 2023.

KISHI, Sandra Akemi Shimada. ESG E OS DESAFIOS JURÍDICOS PARA A GOVERNANÇA CORPORATIVA. In: YOSHIDA, Consuelo; Vianna, Marcelo & Kishi, Sandra (Coord.). **Finanças Sustentáveis**: ESG, Compliance, Gestão de Riscos e ODS. ABRAMPA, 2022. pp. 24-41, ISBN 978-65-991329-2-6.

MACEDO, Marcus Paulo Queiroz. **A teoria Crítica, o uso emancipatório do direito e o Ministério Público Brasileiro**. 1ª ed. – Belo Horizonte, São Paulo: D´Plácido, 2020.

MACHADO, Rafael Moreno Rodrigues Silva**. A essencialidade do Ministério Público no Mundo Líquido:** Desafios para o Século XXI. 2ª reimp. Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2021.

PRETTI, Mônica Bermudes Medina. PUPO, Thais Milani Del**.** A solução adequada dos conflitos ambientais: uma análise a partir da experiência institucional no desastre do Rio Doce. In. SILVA, Rodrigo Monteiro da (coord.). **Ministério Público e Meio Ambiente**: desafios para o desenvolvimento sustentável. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

SANTIAGO, Alexandre Jésus de Queiroz. Ministério Público Eficaz: construção de novos paradigmas espaciais. In: GOULART, Marcelo Pedroso; ESSADO, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan. OLIVEIRA, William Terra de (Orgs.). **Ministério Público**: pensamento crítico e práticas transformadoras – 2ª tiragem – Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2018.

SCHNEIDER, Alexandre. ZIEZEMER, Henrique da Rosa (coord.). **Temas atuais de Compliance e Ministério Público**: uma nova visão de gestão e atuação institucional. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

SENNA, Gustavo. DIAS, Amanda Baptista. Racismo ambiental nas atividades siderúrgicas e atuação do Ministério Público: entre o discurso e a prática. In. SILVA, Rodrigo Monteiro da (coord.). **Ministério Público e Meio Ambiente**: desafios para o desenvolvimento sustentável. Leme, SP: JH Mizuno, 2020.

SILVA NETO, Nathan da. TABAK, Benjamim Miranda. Políticas Públicas e racionalidade limitada: o controle das decisões políticas pelo Ministério Público. **RDIET**, Brasília, v. 12, nº1, p. 482 – 539, Jan-Jun, 2017. Disponível em https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rdiet/article/view/7886. Acesso em 29/10/2023.

SOUZA, Maria Cláudia S. ANTUNES de. Rafaela Schmitt Garcia Sustentabilidade e desenvolvimento sustentável: Desdobramentos e desafios pós-relatório Brundtland. In: Cláudia da Silva Antunes de Souza, Charles Alexandre Armada. **Sustentabilidade meio ambiente e sociedade** [recurso eletrônico]: reflexões e perspectivas, volume II - 1. ed.- Florianópolis: Empório do Direito, 2016.

SOUZA, Maria Cláudia Da Silva Antunes de. SOARES, Josemar Sidinei. A crise da relação metafísico-histórica humana como causa dos entraves na efetividade dos ideais da conferência de Estocolmo. In: YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato (org**.). Desenvolvimento e meio ambiente humano:** os 50 anos da Conferência de Estocolmo. Curitiba: Íthala, 2022.

YOSHIDA, Consuelo Yatsuda Moromizato Construção da cultura da Sustentabilidade à luz dos ODS e dos Princípios ESG. In: YOSHIDA, Consuelo; Vianna, Marcelo e Kishi, Sandra (Coord.). **Finanças Sustentáveis**: ESG, Compliance, Gestão de Riscos e ODS. ABRAMPA, pp. 24-41, ISBN 978-65-991329-2-6.

ZIESEMER, Henrique da rosa. ZOPONI, Vinicius Seco. **Ministério Público e diálogos interinstitucionais**. 2ª ed. Leme: Mizuno, 2021.

Participação Popular, Adequação e Excesso Democrático: uma análise sobre os Limites e Potencialidades da Democracia Participativa*

***Popular Participation, Democratic Adequacy and Excess**: an analysis of the Limits and Potential of Participatory Democracy*

Alisson Xenofonte de Brito

Graduado em Direito pela Universidade Regional do Cariri - URCA (2008). Graduado em Gestão Pública pelo Centro Universitário Maurício de Nassau - UNINASSAU (2024). Especialista em Direito Público pela Universidade Anhanguera (2010). Especialista em Ciências aplicadas às atividades do Ministério Público (2023). Especialista em Direitos Humanos e Ressocialização. Especialista em Gestão estratégica na Saúde Pública. Cursando Mestrado em Ciências Jurídicas - UNIVALI. Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Membro integrante do Núcleo Permanente de Incentivo à Autocomposição (NUPIA) do Ministério Público de Rondônia. E-mail: 21881@mpro.mp.br.

Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres

Graduado em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco (2006). Mestre em Direito pela Faculdade Damas da Instrução Cristã, FADIC (2017). Doutor em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, UNICAP. Tabelião de Notas e Oficial de Registros e Protestos. Professor convidado do programa de Mestrado em Direito Internacional da Universidad Autónoma de Asuncion. E-mail: paulojoviniano@hotmail.com.

Resumo

Esse artigo pretende investigar, através de pesquisa bibliográfica a problemática sobre o direito de participação popular, analisando seus fundamentos, motivos, críticas e defeitos. O estudo se justifica em razão dos questionamentos sobre os limites, pertinência e eficácia das ferramentas do direito de participação. Tem como problematização: o direito de participação deve ser restringido ou expandido? O estudo pretende responder à mencionada indagação com a hipótese de que a melhor via é uma expansão de forma qualificada, corrigindo os eventuais erros e propondo soluções. Foi utilizado o método dedutivo na fase de investigação e valeu-se das técnicas da pesquisa bibliográfica e dos conceitos operacionais.

* [Recebido em: 07/07/2024 - Aceito em: 21/11/2024]

Palavras-chave: democracia; estado democrático de direito; direito de informação; direito de participação; crítica; excesso democrático.

Abstract

This article intends to investigate, through bibliographical research, the issue of the right to popular participation, analyzing its foundations, reasons, criticisms and defects. The study is justified since there are questions about the limits, relevance and effectiveness of the right to participation tools. The question is: should the right to participate be restricted or expanded? The Study intends to answer the question by the hypothesis that the best way is to expand in a qualified manner, correcting any errors and proposing solutions. The deductive method was used in the investigation phase and made use of bibliographical research techniques and operational concepts.
Keywords: democracy; democratic state; right to information; right to participate; criticism; democratic excess.

Introdução

O estudo explora a interseção entre direito, democracia e política, destacando a relevância da participação ativa da sociedade na formulação e implementação de políticas públicas.

Ao examinar os limites entre os fundamentos do direito à participação popular e seus possíveis excessos, buscamos aprofundar a compreensão das dinâmicas que envolvem a participação cidadã nesse contexto específico. Dada a complexidade das questões sociais contemporâneas, este trabalho visa contribuir para o debate sobre a eficácia dos mecanismos democráticos na promoção da sustentabilidade e na defesa dos direitos constitucionais.

Esse estudo tem como objeto a adequação, limites, problemas da implementação do direito de participação popular. O objetivo é compreender se trata de direito irrestrito, perfeito, autoaplicável, ou se pode ser restringido e se há problemas em sua implementação. Para alcançar esse objetivo, serão propostos os seguintes objetivos específicos: a) Há consenso quanto ao direito de participação? e b) A participação popular pode, em alguma medida, gerar problemas à democracia?

O presente artigo tem cunho transdisciplinar, abordando ética, política introdução ao direito e direito constitucional.

Aplicou-se o método dialético, estabelecendo-se a formulação geral do tema e depois apresentando-se autores que criticam a forma de aplicação do instituto da participação. Analisou-se uma vertente que defende o direito de participação tal como se encontra. Em seguida, uma segunda corrente de autores que apontam os mais variados problemas em sua implementação. Após, passou-se a buscar uma compreensão mais profunda das interações e interdependências presentes entre as duas percepções, unindo os aspectos e almejando uma formulação conciliadora.

Utilizou-se das técnicas da pesquisa bibliográfica, baseada na revisão da doutrina, bem como dos conceitos operacionais, de forma a racionalizar a mencionada pesquisa.

Foram utilizadas como fontes teóricas textos da literatura acadêmica, partindo-se da tese de autores que se dedicam ao estudo de ética, direito, política e sociologia, Em seguida, analisaram-se argumentos de autores que se contrapõem ao pensamento. Num terceiro momento apresenta-se uma síntese e opinião do autor.

2 Consenso Quanto ao Direito de Participação?

Consiste em uma característica da democracia conceder a todos os cidadãos o direito de participar do corpo deliberativo e de tomar decisões sobre todas as questões da sociedade (Aristóteles, 2007, p. 48).

O sistema político-jurídico não deve estar vinculado a propósitos circunstanciais do Estado ou a vieses governamentais, e sim à consolidação permanente de espaços éticos (Melo, 1995, p.20).

Evidentemente, não é possível a distribuição geral e isonômica de bens e serviços, mas é almejável a repartição equitativa, tanto quanto possível, dos benefícios sociais, notadamente os pressupostos para atuação plena como cidadão (Melo, 1995, p.20).

O desenvolvimento de políticas, sejam elas educacionais, econômicas, jurídicas ou de outra natureza, consistem em um conjunto de estratégias com o objetivo de atingir determinados propósitos. No contexto da Política do Direito, tais

propósitos estão relacionados à criação de normas que, além de serem eficazes, também devem ser socialmente desejadas, caracterizando-se como justas e úteis para satisfazer de maneira adequada as necessidades da sociedade (Melo, 1995, p.40).

Isso implica igualmente que é de extrema importância, para caracterizar a validade material da norma, o entendimento das fontes não convencionais do Direito, como os movimentos sociais, participação pública e as representações jurídicas resultantes, as quais devem ser compreendidas pela sensibilidade tanto do legislador quanto do magistrado (Melo, 1995, p.49).

Não se deve perder de vista que os seres humanos são naturalmente desiguais, no que se refere a sua força física, aptidões, capacidade intelectual e características morfológicas. Assim, é necessário criar condições para que essas diferenças se equalizem por meio das oportunidades oferecidas, considerando essas diferenças não como condicionamento do valor da pessoa ou do cidadão, mas apenas como situações que podem ser ajustadas, desde que se atente à Ética e à Justiça (Melo, 1995, p.103).

Daí a importância da informação e da participação, que servem como ferramentas para a correção dessas discrepâncias naturais.

Na antiguidade, Aristóteles já propunha maneiras de proporcionar a todos os cidadãos o direito de participação; uma delas seria convocá-los para deliberar alternadamente, de forma que todos os cidadãos tenham acesso às funções alternativamente, por meio de escolha por pequenos segmentos de cidadãos, até que todos tenham exercido as funções. Uma outra abordagem envolvia todos os cidadãos reunindo-se em conselho para deliberar (Aristóteles, 2007, p. 48).

Assim, é bastante consolidada a ideia de necessidade de participação democrática, causando estranheza que em dias atuais ainda se questionem os limites de tais ferramentas, como será tratado adiante.

Debruçando-se sobre o exercício da participação, Montoro afirma que deve ser caracterizado pelo envolvimento ativo de todos os segmentos da sociedade no processo de desenvolvimento, representando um dos fenômenos notáveis da história contemporânea. Isso implica a substituição de métodos antiquados, como os paternalistas e autoritários, por abordagens democráticas, nas quais os indivíduos passam a desempenhar papéis de fiscalização, atuando e tomando iniciativas por

meio de comunidades, grupos multifacetados e movimentos sociais (Montoro, 2014, p. 72).

Nesse contexto e com base nos princípios estabelecidos pela Declaração Universal de 1948, delineia-se o direito social que se manifesta na prerrogativa de cada indivíduo participar ativamente no processo de desenvolvimento de sua comunidade. Isso vai além de apenas usufruir dos benefícios do progresso; é, de fato, fazer parte das decisões e contribuir para sua implementação. Em vez de ser considerado mero alvo das atenções assistencialistas dos donos do poder, o ser humano passa a ser reconhecido como protagonista no processo de desenvolvimento, refletindo uma exigência inerente à sua natureza inteligente e responsável (Montoro, 2014, p. 105).

De forma semelhante, o Papa João XXIII destacou essa questão na Encíclica *Mater et Magistra*, afirmando que, à medida que se enfraquecem as estruturas e o funcionamento de um sistema, compromete-se a dignidade humana, reduz-se a responsabilidade e atrapalham-se as iniciativas. O sistema é injusto, mesmo com altos níveis de produção e distribuição justa (Montoro, 2014, p. 97).

Assim, torna-se imperativo modelar as instituições sociais como comunidades genuínas, reconhecendo cada membro como indivíduo e instigando-os a participar ativamente na vida e nas atividades sociais. Essa abordagem é especialmente relevante na esfera econômica, onde os colaboradores não devem ser tratados meramente como executores passivos, mas como agentes ativos de opiniões, sugestões e influenciadores de decisões sociais diversas. Desse modo, destaca-se a importância de os cidadãos assumirem crescente responsabilidade pelo bem comum (Montoro, 2014, p. 21).

Corroborando os argumentos acima, afirma *Vitorelli que: "O direito à participação é imperativo ético, um imperativo pré-jurídico, portanto"* (Vitorelli, 2022, p. 78). Analisando os fundamentos do princípio ético da participação, o autor destaca os valores como pilares: autonomia, segurança e racionalização. Relativamente à autonomia, o termo denota a capacidade de autodeterminação conforme a própria consciência e viabilidade (Vitorelli, 2022, p. 79).

A autonomia se realiza na interação, que ocorre inerentemente em relação a outras pessoas ou grupos. Ao estabelecer a autonomia como fundamento da participação, reivindica-se que as pessoas ocupem o centro epistemológico da

coletividade. Essa reivindicação existe para que as metodologias e procedimentos considerem os indivíduos no contexto de participação popular, considerando-os como afetados pela efetivação ou omissão da tutela dos direitos transindividuais, por exemplo (Vitorelli, 2022, p. 83).

Superando a ideia de que esses direitos pertencem a todos e a ninguém simultaneamente, Vitorelli adverte que: “os indivíduos só existem em sociedade, e a sociedade só existe em indivíduos. Tentar estabelecer uma distinção estática e incontornável entre questões individuais e questões coletivas é uma prática artificial” (Vitorelli, 2022, p. 84).

Retomando a análise apresentada pelo autor, o valor da segurança está relacionado à informação, ou seja, à consciência, compreensão e previsão dos atos relacionados ao processo de decisão, suas consequências e implicações. Em outras palavras, a segurança deriva da informação apropriada e é considerada um valor significativo no contexto da participação social (Vitorelli, 2022, p. 91).

Quanto à racionalização proposta pelo autor, essa implica o desenvolvimento de argumentos a partir dos elementos que constituem questões sociais relevantes, partindo de questões pessoais, que motivam individualmente o engajamento, até a formalização e procedimentos para a participação propriamente dita (Vitorelli, 2022, p. 93).

Nesse contexto, a partir de analogia com o pensamento de Vitorelli, os processos democráticos, sociais e comunitários apresentam três elementos: 1) interação, que envolve influências recíprocas, mutualidade e ações conjuntas; 2) informação; e 3) procedimentalização, representando a forma estruturada e permitida pela qual a participação será exercida (Aristóteles, 2007, p. 53).

Dessa forma, o direito de participação exige um mínimo de ferramentas procedimentais para sua efetivação. Defender abstratamente essa prerrogativa sem problematizar sua concretização consiste em discurso vazio. Nessa senda, a teoria deve vir acompanhada da concomitante prática, que a nosso ver deve ser a mais ampla possível.

Todavia há respeitáveis vozes em contrário, conforme abordaremos a seguir.

3 Dissenso na Participação Popular: Déficit e Excesso Democrático

Segundo Bobbio, é crucial que aqueles encarregados de tomar decisões sejam confrontados com escolhas reais e habilitados a optar por uma em detrimento da outra. Para viabilizar essa condição, é imperativo que os responsáveis pela tomada de decisões desfrutem dos chamados direitos de liberdade, de opinião, de expressão de opiniões, de reunião, de associação, entre outros (Bobbio, 1997, p. 10).

Segundo o autor, a democracia representativa, sendo a única forma existente e operante, constituiria, por si só, renúncia ao princípio da liberdade como autonomia. Em seguida, advoga que a sugestão de que a futura democracia digital permite o exercício da democracia direta consiste numa ideia totalmente infantil (Bobbio, 1997, p. 20).

Igualmente cauteloso com as ferramentas eletrônicas, Castells afirma que caso essa modalidade de política democrática se torne instrumento significativo para debates, representação e decisões, institucionalizaria uma forma de democracia no molde ateniense clássico, tanto nacional como internacionalmente. Ou seja, uma elite relativamente reduzida, abastada e educada de alguns países e cidades teria acesso a uma extraordinária ferramenta de informação e participação política, capaz de fortalecer o exercício da cidadania apenas a alguns, enquanto as massas excluídas e desprovidas de educação ao redor do mundo permaneceriam à margem da nova ordem democrática, à semelhança dos escravos e bárbaros nos primórdios da democracia na Grécia antiga (Castells, 1999, p. 17).

Argumenta, ainda, que a fluidez de tal forma de interação poderia resultar na intensificação apenas do cunho midiático, ultrapassando o poder de racionalização dos partidos e instituições pelos fluxos de tendências políticas ora convergentes, ora divergentes (Castells, 1999, p. 19).

O autor sustenta que nessa linha de raciocínio, dada a atual profusão normativa, o cidadão provavelmente seria convocado a expressar seu voto pelo menos uma vez ao dia. Nesse esteio, o excesso de participação, resultante do fenômeno que Dahrendorf, citado por Bobbio, depreciativamente chamou de cidadão total, levaria à saciedade política e ao aumento da apatia eleitoral. O preço a ser pago pelo engajamento de alguns seria a indiferença de muitos, conforme disse Bobbio: "*Nada ameaça mais a democracia do que o excesso de democracia*" (Bobbio, 1997, p. 34).

Nesse sentido a politização completa da própria vida seria o caminho que levaria ao estado total para o qual a polis é tudo, e o indivíduo, nada (Bobbio, 1997, p. 37).

É bem verdade que na história humana, o Estado nunca conseguiu dominar todos os aspectos da vida. Em cada período histórico, e mesmo nos estados totalitários, houve sempre a coexistência com um âmbito não estatal. Esses espaços sempre se assumiam diferentes formas: comunidade religiosa contraposta à esfera política; vida reflexiva em contraste com a vida ativa, conjunto de interações econômicas confinadas à esfera familiar ou voltadas exclusivamente para o mercado (Bobbio, 1997, p. 43).

Somente em circunstâncias excepcionais, durante transformações rápidas e profundas, é que a atividade política absorve todas as energias, tornando-se preponderante e exclusiva. Nos momentos em que a ação política retrocede à sua esfera específica, marcada pela paixão pelo poder, o cidadão comum busca refúgio na esfera privada (Bobbio, 1997, p. 84).

Ao analisar outra abordagem do fenômeno, Bobbio reconhece que, de fato, a política não é onipresente, mas seria melhor se fosse, ou de fato, nem todos se ocupam de política, mas a sociedade ideal é aquela em que todos, com igualdade de títulos e com igual empenho, são cidadãos. Quando se afirma que nem tudo é política, pode-se inferir dois pontos diversos: a) a política é apenas uma dentre as atividades do homem; b) é salutar que haja divisão de atribuições, a fim de que nem todas as pessoas necessitem sofrer o encargo de deliberar e gerir a coisa pública (Bobbio, 1997, p. 86).

De forma semelhante a Bobbio, Rancière reconhece que a histórica promoção da busca da felicidade individual e das relações sociais foram atitudes necessárias para fortalecer a vitalidade de uma vida privada. Entretanto, afirma que essa interação social intensa tem gerado uma multiplicidade de aspirações e exigências. Por sua vez, essas teriam gerado dois impactos: 1) tornado os cidadãos apáticos em relação ao bem público e 2) minado a autoridade de governos obrigados a responder esse conjunto de demandas sociais (Rancière, 2014, p. 17).

O enfrentamento da verve democrática adotaria, assim, uma configuração dupla: ou a vida democrática implicaria ampla participação popular na discussão dos assuntos públicos, sendo isso prejudicial; ou significaria uma forma de vida social que

direciona as energias para as satisfações individuais, e isso também seria pernicioso. A boa democracia, portanto, na lição de Rancière, deveria ser uma forma de governo e de vida social capaz de controlar tanto o excesso de atividade coletiva, quanto a retração individual inerente à vida democrática (Rancière, 2014, p. 17).

Essa seria a maneira corrente como os estudiosos formulam a contradição democrática: a democracia, como forma de vida política e social, é o reino do excesso. Esse excesso representaria a ruína do governo democrático e, portanto, deveria ser por ele reprimido, não obstante tenha fomentado, no passado, a inventividade dos criadores de constituições (Rancière, 2014, p. 21).

Assim, a palavra democracia não denotaria, estritamente, nem forma de sociedade, nem forma de governo. A "sociedade democrática" seria meramente uma representação imaginária, destinada a sustentar determinado governo. As sociedades, tanto no presente quanto no passado, são organizadas pelo jogo das oligarquias. Nessa linha de raciocínio, não existiria governo democrático propriamente dito, posto que sempre é exercido controle da minoria sobre a maioria (Rancière, 2014, p. 32).

Além disso, Rancière afirma radicalmente que a participação eleitoral, por exemplo, não é essencialmente democrática manifestação de interesses, mas pressuposto de consentimento de maioria para um poder superior. Arremata, em seguida, que o instituto da representação é relativamente recente na história política e que, em sua essência, consistiria em antítese à ideia original de democracia (Rancière, 2014, p. 84).

Em contrapartida, o conceito de "individualismo democrático" destaca a importância da autonomia na participação política, defendendo que a verdadeira democracia permite que qualquer pessoa, independentemente do *status*, se afirme como agente político ativo (Rancière, 2014, p. 75).

De acordo com Rancière, o movimento democrático buscaria estender a igualdade do espaço público para outras áreas da vida e combater a limitação capitalista da riqueza. Essa luta visaria reafirmar a pertinência da esfera pública privatizada para todos. De forma que eventuais críticas ao "individualismo democrático" representam o repúdio de uma elite que busca manter o controle hierárquico (Rancière, 2014, p. 87).

Archibugi expõe outro problema acerca da participação popular. O autor, receia que a expansão dos limites de uma comunidade política conduza à perda da solidariedade essencial para manter a coesão de qualquer sociedade. O argumento parte da observação fática no sentido de que, quanto menor a comunidade, mais robusta é a participação e o apoio mútuo (Arcchibugi, 2008, p. 141).

Por outro lado, o sentimento de solidariedade não parece estar circunscrito geograficamente ou ser disjuntivo, seja sociologicamente ou ainda menos do ponto de vista regulatório. Expressar solidariedade a grupos distantes não significa negá-la àqueles que vivem em nosso próprio bairro (Arcchibugi, 2008, p. 141).

Qualificando o debate, Santos afirma que os elementos formadores de uma perspectiva preponderante da corrente democracia, atualizada pela “terceira onda de democratização", falham em abordar de maneira adequada o desafio de sua qualidade. Em sua análise, quanto mais se insiste na fórmula clássica da democracia de baixa intensidade, menos se consegue explicar o paradoxo de a expansão da democracia ter trazido consigo significativa degradação das práticas democráticas (Santos; Avritzer, 2002, p. 27).

Ademais, a disseminação global da democracia liberal teria coincidido com uma crise séria dessa corrente nos países centrais, onde estava mais consolidada. Tal ruptura apresentaria dupla patologia: 1) relativa à participação, especialmente devido ao aumento dramático da abstenção; e, 2) referente à representação, consistente no fato de os cidadãos se sentirem cada vez menos representados por aqueles que elegeram (Santos; Avritzer, 2002, p. 31).

Por sua vez, Boaventura menciona algumas características e exemplos das situações nas quais a participação não se efetivou ao término de um processo de descolonização ou democratização: 1) Portugal, no qual as formas de participação foram desqualificadas no desfecho de um processo de disputa pela hegemonia da forma democrática, tendo as forças conservadoras conseguido impor seu modelo; 2) Colômbia, onde as formas de participação não se deslegitimaram, mas não conseguiram se impor, devido à reação dos setores conservadores, e 3) Brasil, no qual as formas de participação parecem fazer parte de um processo de cooptação, como o caso da ideia de público utilizada por associações de filantropia empresarial, mas representam, fundamentalmente, uma inovação capaz de gerar modelos contra-hegemônicos de democracia (Santos; Avritzer, 2002, p. 37).

O autor alega que no caso brasileiro a motivação para a participação faz parte de uma herança comum do processo de democratização, que levou atores sociais democráticos, especialmente aqueles oriundos do movimento comunitário, a disputar o significado do termo participação e mandato representativo com formas efetivas de deliberação em nível local (Santos; Avritzer, 2002, p. 66).

Abordando a problemática da qualidade de informação para a participação, Crouch destaca que a influência das grandes corporações midiáticas, politicamente relevantes, está diretamente ligada à restrição de opções e à degradação da linguagem política, fatores críticos para a vulnerabilidade democrática. A mídia, incluindo rádio e TV, pertence ao setor comercial, o que implica a formatação das notícias como produtos comerciais, enfatizando a simplificação e o sensacionalismo (Crouch, 2004, p. 34).

Essa abordagem compromete a qualidade da discussão política e a competência dos cidadãos. Em relação a partidos e eleições, o autor observa, ainda, o paradoxo da classe política, que busca excluir os cidadãos da investigação de seus segredos, mas deseja apoio passivo. Propõe, assim, incentivar a participação mínima para combater a apatia dos eleitores, como ampliar horários de votação ou permitir votação *online* (Crouch, 2004, p. 112).

Abordando outro ponto sensível da práxis democrática, Touraine aduz que na Europa contemporânea, os defensores da democracia são identificados por sua oposição à purificação étnica. Um regime democrático, assim, jamais poderia proclamar tal objetivo; seria necessário um governo autoritário para implementar uma política desse tipo. Não importando que eventuais partidos nacionalistas extremistas possuam forte maioria de apoio e opinião interna do país (Touraine, 1996, p. 27).

Mencionando a guerra da Bósnia ocorrida em 1993, Touraine conclui que a democracia não é definida pela participação ou consenso, mas sim pelo respeito às liberdades e à diversidade. É por essa razão que o fim do *Apartheid* na África do Sul foi comemorado como uma vitória da democracia. Se, no futuro, uma eleição direta com sufrágio universal permitir que a maioria negra exclua a minoria branca, não poderia ser invocada a democracia para justificar essa política intolerante (Touraine, 1996, p. 34).

Elencando mais um elemento desafiante, Dahl leciona que os sistemas políticos incorporam distintas instituições para distribuir e exercer o poder. A prova

indireta mais persuasiva revela-se na disparidade entre as instituições designadas para garantir a participação no processo governamental de formulação de políticas (Dahl, 1988, p. 79).

Esses procedimentos são notavelmente intrincados. Ao que tudo indica, as deliberações governamentais derivam da combinação da participação direta e indireta por parte dos cidadãos, ativistas e elites, agindo por meio de persuasão, ameaças, promessas, manipulação direta, adaptação, engano e coerção. No entanto, o equilíbrio desses diversos elementos varia significativamente, assim como variam as instituições pertinentes (Dahl, 1988, p. 79).

A título de exemplo, as assembleias municipais da Nova Inglaterra, nos Estados Unidos, são consideradas como paradigmas de participação democrática. No entanto, tal como na antiga Atenas, nessas cidades, muitos cidadãos demonstravam pouco interesse em cumprir seus direitos ou obrigações políticas (Dahl, 1988, p. 99).

Em diversas poliarquias, entre um quinto e um terço dos eleitores qualificados geralmente abstêm-se de votar nas eleições nacionais, e uma proporção ainda maior evita outros tipos de atividade política. Por qual razão, então, em sociedades modernas, onde a educação é amplamente disseminada, existiria uma camada apolítica tão extensa? (Dahl, 1988, p. 79).

Em apertada síntese, Dahl responde que o indivíduo tem menos propensão a participar da vida política quando atribui um valor reduzido aos seus benefícios. As recompensas que uma pessoa pode (ou espera) obter da atividade política podem ser divididas em duas categorias: as diretas, advindas da própria atividade; e as instrumentais, que resultam daquela atividade (Dahl, 1988, p. 100).

As recompensas diretas envolvem o cumprimento das obrigações de cidadania, os prazeres do convívio social com amigos e conhecidos, o aumento da autoestima decorrente do contato com pessoas importantes e do acesso a informações restritas, a excitação da vida política vista como um jogo ou competição etc. Para a maioria das pessoas, a atividade política é muito menos gratificante do que outras ações, como a vida familiar, recreação, amizades profissionais ou vizinhança. É comum considerar que a participação política é muito menos satisfatória do que o trabalho, a leitura, a pesca ou esportes. A explicação disso reside no fato de que o ser humano não é, por natureza, um ser racional, pensante e cívico (Dahl, 1988, p. 99).

Grande parte de nossos desejos mais intensos, bem como a fonte de muitas das nossas maiores satisfações, tem origem em impulsos biológicos e fisiológicos, em necessidades vitais. A vida política organizada surgiu tardiamente no processo evolutivo humano. Hoje, nos comportamos como participantes políticos com a ajuda de um equipamento instintivo resultante de um longo desenvolvimento — e, às vezes, com os obstáculos dele derivados. Evitar a dor, o desconforto e a fome, satisfazer necessidades de amor, segurança, respeito e sexuais são requisitos permanentes, primordiais. Os meios para mais rápidos para supri-los estão, geralmente, fora do âmbito da política (Dahl, 1988, p. 100).

Os benefícios instrumentais esperados da atividade política podem ser categorizados de duas formas. Alguns representam vantagens específicas para o indivíduo ou para seus familiares, como por exemplo, a obtenção de emprego. Outra vantagem possível é a tomada de decisões governamentais favoráveis mais gerais, tais como isenção de fiscalizações, concessão de licenças, dispensa do serviço militar, aprimoramento de serviços de utilidade pública. Para algumas pessoas, essas vantagens específicas podem servir como estímulo suficiente para o engajamento na atividade política (Dahl, 1988, p. 100).

A verdade é que o ser humano se mostra menos interessado em participar da política quando acredita que o que faz não tem importância, pois não pode contribuir significativamente com o resultado. Diversas pesquisas já comprovaram forte relação entre a confiança na importância do que se faz e a extensão do nosso envolvimento político. Quanto mais fraco o sentimento da eficácia política, menor é a inclinação para o envolvimento na política. O indivíduo se inclinará menos à participação política se achar que seu conhecimento é muito limitado, o que limita a eficácia da sua ação (Dahl, 1988, p. 61).

Por fim, à medida que os desafios enfrentados pelo indivíduo se tornam mais substanciais, sua propensão para se envolver na esfera política diminui. Quando há expectativa de recompensa significativa pela participação ativa, a disposição para superar obstáculos expressivos aumenta, e a pessoa se torna disposta a arcar com custos elevados para alcançar seus objetivos. O inverso também é válido (Dahl, 1988, p. 102).

Como se vê, a aventura democrática é uma via cheia de dificuldades, questionamentos filosóficos, políticos, morais e práticos. Por ora esbarra na alegação

de excesso de participação e absorção da vida privada pela vida política, ou no déficit de participação, por impossibilidade, defeitos nos mecanismos ou desinteresse dos atingidos. Não obstante isso, como será defendido acima, esses desafios servem para que sejam encontradas e criadas balizas que permitam a manutenção do curso social.

4 Da Busca pelo Equilíbrio na Participação Democrática

A verdade cristalina é que a solidariedade e igualdade social tornaram-se cruciais para garantir a liberdade. Por outro lado, a promoção do progresso social, a batalha contra a desigualdade, o crescimento econômico e a salvaguarda das classes desfavorecidas fundamentam-se no acatamento dos novos valores emergentes, apontando para uma nova perspectiva de direitos disseminados. Nessa perspectiva se insere o estudo do direito de participação popular (Staffen, 2011, p. 159-174).

Concordamos parcialmente com a opinião de Bobbio exposta no capítulo anterior. De fato, é pueril pensar que estamos dispostos a votar todos os dias, participar de assembleias e analisar propostas, quando temos nossos próprios problemas para resolver (Bobbio, 1997, p.42). No entanto, participarmos o máximo possível da vida pública é uma forma de sobrevivência individual e coletiva. Além disso, é evidente que as formas atuais de participação não se mostram suficientes.

Conforme Castells, não é de hoje a existência de amplo debate sobre a oportunidade proporcionada pela comunicação eletrônica para fomentar o acesso à participação política dos cidadãos (Castels, 1999, p. 23).

De fato, o acesso digital a informações e a comunicação mediada por dispositivos computacionais facilitam a disseminação e a recuperação de dados, promovendo interação e realização de debates em um fórum eletrônico independente, escapando, assim, do controle midiático. Referendos sobre uma variedade de questões podem se tornar ferramenta valiosa quando empregados com discernimento (Castels, 1999, p. 33).

Sobretudo, tais consultas asseguram aos cidadãos o direito de construir, como fazem atualmente, suas próprias constelações políticas e ideológicas, contornando estruturas políticas já estabelecidas, gerando, desse modo, um campo político flexível e adaptável (Castels, 1999, p. 92).

Nesse ponto, referendamos a análise de Archibugi ao defender que a participação direta dos cidadãos na vida política global emerge como o principal instrumento para aumentar a legitimidade das regras. Sem legitimação e desprovido de poderes de coerção, o Estado de Direito corre o risco de permanecer como uma mera retórica moralista (Archibugi, 2008, p. 146).

Assim, é vital construir uma nova visão global de sustentabilidade, como paradigma de aproximação entre povos e culturas, com a demanda por participação cidadã consciente e reflexiva na gestão política, econômica e social (Staffen, 2011, p. 159-174).

Os caminhos de emancipação e democratização apresentam uma característica comum: oportunidade de inovação, concebida como a expansão da participação de diversos atores sociais no âmbito do processo decisório. De maneira geral, esses procedimentos envolvem a incorporação de temáticas previamente negligenciadas pelo sistema político, a reconfiguração de identidades e vínculos, bem como o incremento da participação, especialmente em esfera local (Santos; Avritzer, 2002, p.58).

Ressalta-se que nem mesmo Touraine rejeita a participação como elemento da democracia. Mas o autor aduz que a participação deve ter conteúdo especial, sem o que, em sua visão, aquela se tornaria mero procedimento ou regra vazia. Essa perspectiva torna-se evidente quando alega que a democracia resulta da interação entre o pensamento racional, a liberdade pessoal e a identidade cultural (Touraine, 1996, p.16).

Para ele, a cultura democrática só pode emergir se a estrutura política da sociedade for concebida como uma construção institucional que harmonize a liberdade dos indivíduos e comunidades com as atividades econômicas e normas jurídicas. A cultura democrática caracteriza-se como tentativa de integrar unidade e diversidade, liberdade e coesão. Torna-se imperativo, portanto, abandonar a retórica que opõe, de modo vazio, o poder da maioria aos direitos das minorias (Touraine, 1996, p. 29).

Assim, a participação ativa dos cidadãos requer estrutura jurídica que proporcione as diretrizes necessárias para sua efetivação, sob o risco de a sociedade ficar ausente no processo de criação e interpretação das normas, resultando em um

Estado de Direito fundamentado na força, implicando na permanência do poder por uma minoria (Moreira, 2017, p. 17).

A capacidade de autorregulação dos cidadãos ressalta a importância de uma interação mais ampla dos envolvidos em relação às normas. Destaca-se que a participação popular, através de processos deliberativos e escolhas relevantes asseguradas pelos direitos políticos, proporciona liberdade para posicionar-se diante de questões controversas (Moreira, 2017, p. 21).

Entretanto, a participação popular não deve se limitar aos resultados determinados pelo direito, mas deve influenciar os próprios meios que geram esses resultados. O engajamento social em questões políticas, jurídicas, econômicas e ambientais é essencial para garantir um mínimo de sustentabilidade e equilíbrio no mundo atual (Moreira, 2017, p. 32).

É crucial assegurar que os meios de convívio político permitam a participação dos atores sociais na salvaguarda da Constituição, especialmente na proteção dos direitos fundamentais, incluindo o meio ambiente, por exemplo. Assim, o processo de concretização da Constituição, visando à efetividade das normas, exige a atuação da comunidade contra as ações e omissões do Estado (Moreira, 2017, p. 34).

O reconhecimento das escolhas feitas pelos representantes formais do aparato estatal depende da interação da sociedade civil no âmbito público. Contudo, a influência sobre a opinião pública, ainda que justificável devido às estratégias políticas, tem sido questionada quando realizada de maneira fabricada ou transacionada publicamente (Moreira, 2017, p. 52).

Todavia, contrariamente à afirmação acima, concordamos com Habermas ao defender que a *"opinião pública pode ser manipulada, mas não comprada publicamente nem obtida à força"* (Habermas, 2003, p. 97).

A concepção e o desenvolvimento da participação cidadã devem ser encarados como imperativos essenciais e não como meios para legitimar práticas que se opõem à sustentabilidade. A eficácia da democracia está condicionada à sua aceitação pelos cidadãos, o que demanda autonomia e oportunidades de envolvimento, visando alcançar um Estado Democrático de Direito (Moreira, 2017, p. 53).

Assim, uma mudança de paradigma é essencial, permitindo que os cidadãos atuem de forma mais ativa e independente, mas com a perspectiva do coletivo. Para se atingir essa meta, é preciso confrontar de maneira mais assertiva o poder do

capital. Além disso, deve-se contar com um direito construído através de uma abertura democrática na tomada de decisões e instrumentos de participação popular efetivos e acessíveis (Moreira, 2017, p. 65).

Ademais, é necessário fornecer ferramentas de participação suficientes para promover a interação entre atores e normas a que são submetidos. Assim, o processo de concretização da Constituição, visando à efetividade das normas, exige que a sociedade confronte as ações e omissões do Estado (Moreira, 2017, p. 66).

Destarte, é fundamental que os espaços públicos sejam acessíveis e democráticos, servindo como palco para a deliberação cidadã na preservação do meio ambiente, a fim de possibilitar que aqueles interessados em se expressar, o façam (Moreira, 2017, p. 69).

Nunca é demais frisar que a participação popular não se limita ao voto nas eleições. A Constituição oferece outras formas de participação no processo legislativo, como a iniciativa popular de lei, plebiscito, referendo, direito de petição e ação popular. Inclui-se ainda o mandado de injunção nos casos de omissão legislativa (Moreira, 2017, p. 74).

Quanto a essa atuação, há audiências e consultas públicas que, embora inicialmente fossem formas de interação do cidadão em questões de interesse coletivo, são frequentemente vistas como desnecessárias burocracias a serem cumpridas (Moreira, 2017, p. 74).

De igual forma, conforme já levantado, consiste em gargalo na condução de um Estado Democrático de Direito a ausência de tempo disponível suficiente pelos cidadãos para engajar nesses procedimentos, já que é essencial nesse processo averiguar as informações provenientes de fontes diversas e independentes de mídia, bem como examinar se as condições socioeconômicas propiciam a participação política (Moreira, 2017, p. 76).

É verdade que não se pode ignorar a falta de tempo, dinheiro, informação, educação, compromisso ou vontade dos cidadãos na política. Mas essas condições, ou sua ausência, estão inseridas no campo do reconhecimento e redistribuição social e econômica, fundamentais para a democracia (Moreira, 2017, p. 82).

Infelizmente, atualmente, as pessoas estão mais preocupadas com suas crises individuais e se dedicam exclusivamente a resolvê-las, tornando-se vulneráveis às forças políticas que conduzem o Estado e moldam a sociedade. Nesse cenário, é

fundamental ressaltar que, para proporcionar formas de participação popular, os espaços de discussão devem promover a inclusão dos cidadãos (Moreira, 2017, p. 82).

Os desafios referentes à participação da população estão intrinsecamente vinculados à sua condição cultural e econômica. Há uma demanda por maior participação cidadã. No entanto, muitas vezes não se leva em conta a realidade cotidiana que as classes menos favorecidas enfrentam (Moreira, 2017, p. 82).

Isso significa que, no desenvolvimento de legítima democracia, assim como na proteção ao meio ambiente, a participação popular não pode ser deixada de lado, permitindo uma gestão política e jurídica com o objetivo de controle social dos dominantes sobre os dominados. A interação livre e garantida em espaços públicos formais e informais é essencial para almejar um Estado voltado para sua população (Moreira, 2017, p. 91).

No presente estudo, verificamos que há inúmeras críticas em relação à participação popular, principalmente aquelas relacionadas a: *falta de condições, conhecimento, vontade, interesse, maturidade e discernimento*.

Portanto, é crucial buscar ocupar sempre os espaços abertos à interação social e política, recusando tentativas de minimizar ou desconsiderar a importância desse modo ativo de vida. Os cidadãos só são autônomos politicamente quando estabelecem suas próprias leis. Esta deve ser a proteção que os indivíduos buscam, independentemente das pressões particulares transvestidas de universais (Moreira, 2017, p. 93).

Ao enfatizarmos a importância da participação, não estamos sugerindo que a resolução das questões discutidas ocorrerá por consenso. A intenção é que a participação ocorra em um ambiente propício para discussões sem exclusões, possibilitando que diálogos contundentes influenciem aqueles encarregados das decisões (Moreira, 2017, p. 119).

Por fim, o anseio por aprofundamento da democracia demanda incremento na participação direta da população nas decisões nacionais. Isso já está impulsionando uma nova transformação cívica. Nesse contexto, torna-se crucial considerar a implementação de instrumentos de participação e uma abertura política que viabilizem essa evolução (Moreira, 2017, p. 77).

Considerações Finais

Partindo do pressuposto da importância da participação popular na condução das decisões políticas e sociais, concluiu-se que, apesar dos problemas, entraves, contradições e dificuldades de sua implementação, ainda representa essencial ferramenta democrática, devendo ser requalificada, a fim de desenvolver plenamente sua função.

Este estudo pautou-se na metodologia dialética, e em seguida reuniram-se estudos já realizados que dessem suporte à tese de defesa total do instituto, e num segundo momento, estudos críticos sobre a ferramenta, às quais forram atribuídas forma de antítese.

No terceiro capítulo, abordou-se em forma de tese os pontos e contrapontos, a fim de encontrar interpretação que salvaguarde o instituto da participação popular, relembrando sua essencialidade e almejando aumento de sua eficácia, contornando os impasses apresentados.

Assim, para elucidar o objeto do presente estudo, elaborou-se a pergunta: o instituto da participação popular deve ser estendido ou limitado?

O estudo demonstrou que há muitas dificuldades na completa aplicação da participação popular. Por vezes, o instituto é desviado em favor de interesses escusos, e frequentemente não encontra adequada adesão social. Igualmente, restou apresentado que é essencial para a manutenção dos direitos constitucionais e ambientais e na redução das desigualdades sociais e promoção da sustentabilidade.

Como resultado, concluiu-se que não obstante os desafios apresentados, o princípio permanece inerente ao estado democrático. Para esse mister, deve-se adotar modernização das ferramentas de participação, educação cidadã contínua, que promova incremento de engajamento social, reduzindo o egoísmo e empoderando a população para tomar as rédeas da própria existência.

Referências

ARCHIBUGI, Daniele. ***The global Commonwealth of citizens: toward cosmopolitan democracy***. Princeton: Princeton University Press, 2008.

ARISTÓTELES. **Política**. Trad. De Mário a Gama Kury. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1985.

BERCLAZ, Márcio Soares. As possibilidades e limitações do Ministério Público na defesa do regime democrático: conselhos sociais e conferências. In: GOULART, Marcelo Pedroso; Essado, Tiago Cintra; CHOUKR, Fauzi Hassan; OLIVEIRA, William Terra de (Orgs.). **Ministério Público**: pensamento crítico e práticas transformadoras. 2ª tiragem. Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2018.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. 6ªed. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. vol. 2. 3. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CROUCH, Colin. **Post-Democracy**. Cambridge: Polity Press, 2004.

DAHL, Robert. **Análise Política Moderna**. 2ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1988.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. (Tradução Flávio Beno Siebeneichler) 2.ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003, v. II, p. 97.

MELO, Osvaldo Ferreira de. **Fundamentos da política jurídica**. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris Editor/CPGD-UFSC, 1994.

MONTORO, André Franco. **Introdução à ciência do direito**. 3ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MOREIRA, Oscar Alexandre Teixeira. **Participação popular na defesa do meio ambiente**: uma abordagem da democracia deliberativa. Belo Horizonte: Editora D´Plácido, 2017.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à democracia**. Tradução Mariana Echalar. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: Santos, Boaventura de Souza (Org.). **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira,2002.

STAFFEN, Márcio Ricardo; BODNAR, Zenildo; CRUZ, Paulo Márcio. Transnacionalización, sostenibilidad y el nuevo paradigma de derecho in siglo XXI. **Revista Opinión Jurídica.** Universidad de Medellín, v. 10, p. 159-174, 2011.

TOURAINE, Alain. **O que é a democracia?**. 2 ed. Trad. Guilherme Teixeira. Petrópolis: Vozes, 1996.

VITORELLI, Edilson. **Processo coletivo e direito à participação**: técnicas de atuação iterativa em litígios complexos. São Paulo: Editora Juspodivm, 2022.

Há (in)fundada suspeita?
Ação Penal e a Fundada Suspeita na visão dos Tribunais Superiores*

Is there (un)founded suspicion?
Criminal Action and Founded Suspicion in the view of the Superior Courts

Rodrigo Leventi Guimarães

Professor no Ensino Superior. Doutorando em Direitos Humanos. Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça. Especialista em Direito Público; Especialista em Direito Penal e Processual Penal; Especialista em Direito Civil e Processual Civil; Pós-Graduado no Lato Sensu Master Business Administration em Gestão de Instituições Públicas. Promotor de Justiça do Ministério Público de Rondônia. Promotor de Justiça Eleitoral. Tem experiência em Administração Pública e Judiciário. E-mail: rodrigo.leventi@mpro.mp.br.

Resumo

Este artigo analisa o que Superior Tribunal de Justiça (STJ) e o Supremo Tribunal Federal (STF) entendem sobre **fundada suspeita**, prevista no art. 240, §2º, do Código de Processo Penal (CPP), para fins de validade do flagrante. O problema consiste em avaliar se a justa causa pode ser contextualizada no caso concreto ou se está limitada ao abstrativismo normativo. O entendimento de que a justa causa é requisito inexorável da ação, injustificável durante a instrução criminal, gera incertezas processuais. Discorre-se, assim, acerca da materialidade na ação penal. Para tanto, utiliza-se abordagem crítica, examinando-se julgamentos emblemáticos. O marco teórico baseia-se em Capez, Lopes Júnior, e Grinover, quanto às temáticas processuais, e Sanches, Gonçalves, Brasileiro, entre outros, quanto à aplicação dos direitos humanos ao processo penal. A pesquisa é bibliográfica e jurisprudencial. A metodologia é indutiva, possibilitando diagnóstico minucioso, contribuindo com a segurança jurídica. Verificou-se que os elementos do fato podem ser contextualizados durante a instrução processual. Os estudos robustecem o entendimento sobre o impacto do reconhecimento justa causa *a posteriori,* afastando eventuais nulidades nas ações penais.

Palavras-Chaves: direitos fundamentais; garantias; nulidades.

* [Recebido em: 08/07/2024 - Aceito em: 18/11/2024]

Summary

This article analyzes what the STJ and the STF understand about well-founded suspicion, provided for in the CPP, for the purposes of validity of the act. The problem is to assess whether the just cause can be contextualized in the specific case or whether it is limited to normative abstraction. The understanding that just cause is an inexorable requirement of the action, unjustifiable during criminal investigation, generates procedural uncertainties. Thus, we discuss the materiality in criminal action. To this end, a critical approach is used, examining emblematic judgments. The theoretical framework is based on Capez, Lopes Júnior, and Grinover, regarding procedural themes, and Sanches, Gonçalves, Brasileiro, among others, regarding the application of human rights to criminal proceedings. The research is bibliographic and jurisprudential. The methodology is inductive, enabling detailed diagnosis, contributing to legal certainty. It was found that the elements of the fact can be contextualized during the procedural instruction. The studies strengthen the understanding of the impact of just cause recognition a posteriori, ruling out possible nullities in criminal actions.

Keywords: fundamental rights; guarantees; nullities.

Introdução

É certo que não há devido processo legal sem a estrita observância dos direitos fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito. Afinal, nossa Constituição Federal de 1988 é garantista, possuindo disposições de Direitos Humanos reconhecidas internacionalmente, e deve ser cumprida (Cunha, 2024).

Entretanto, aduz Fischer (2009) que o garantismo penal[2] foi ampliado à dimensão hiperbólica e desproporcional a ponto de se tornar monocular porque vem sendo aplicado, em especial pelos Tribunais Superiores, apenas em relação à parte passiva da demanda criminal, esquecendo-se de que as vítimas são as protagonistas do processo penal.

Por essa ótica, então, discute-se acerca da distribuição da carga probatória da ação penal; a sua respectiva persecução penal, notadamente pelas forças de segurança pública,

[2] Para maior aprofundamento sobre a doutrina do Professor italiano Luigi Ferrajoli, sugere-se a leitura de seu clássico livro “Direito e Razão. Teoria do Garantismo Penal”. Disponível em diversas plataformas digitais.

e como o conteúdo da expressão fundada suspeita vem sendo delienada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) e Supremo Tribunal Federal (STF)[3].

Num breve estudo acerca da evolução histórica e legislativa, a análise sobre a fase preparatória e o respectivo juízo de admissibilidade, revelou-se a necessidade de soluções diferentes para cada caso, uma vez que o ordenamento processual penal exige, dessa forma, dupla atenção: (I) na análise dos limites formais da ação e (II) do lastro probatório suficiente para sustentar eventual édito condenatório, conforme prevê o artigo 395, incisos I, II e III, respectivamente, do *Codex* Processual Penalista.

Com efeito, o controle judicial da acusação importa em novas tendências a respeito das condições da ação no processo penal e a constatação da justa causa, sob a lente do *probable cause*.

Nessa toada, o problema que se pretende responder é se a justa causa que permite aferir a fundada suspeita deve se ater ao abstrativismo da lei somente na fase preliminar da apuração ou se é possível concluir pela sua existência durante a instrução processual penal, com base nos elementos concretos e contextualizados da ação penal.

Nesse plano, até mesmo os princípios processuais penais da obrigatoriedade e da oportunidade, tão acentuados no oferecimento da ação penal por décadas, passaram por novas tendências jurisprudenciais e legais, merecendo reflexões, ante as alternativas de solução pacífica do conflito penal e seus reflexos nas formas tradicionais de persecução.

A conclusão deste escrito compõe considerações a respeito da ação penal e suas nuances, bem como acerca das medidas assecuratórias e a fundada suspeita que guarnecem a referida *actio* criminalista.

1 Evolução histórica e jurisprudencial acerca da Ação Penal

Em 29 de novembro de 1932, ainda sob regime Imperial, promulgou-se o *Código de Processo Criminal de Primeira Instância*, contendo disposições provisórias acerca da administração da justiça (curiosamente denominada civil).

Naquele Diploma Legislativo já constavam requisitos para admissibilidade da ação, promovendo-se balizas para promoção da queixa ou da denúncia. Com efeito, a disposição

[3]A exemplo, citam-se os emblemáticos *cases* julgados no Superior Tribunal de Justiça: o Resp 1.343.402/SP e HC 889.618/MG, e no Supremo Tribunal Federal, o Agravo em Recuso Extraordinário 1.411.272/SC e Recurso Extraordinário 1.447374/MS.

do CPP Imperial, regulamentador do *start* processual, exigia: (I) a exposição do fato criminoso; (II) nome do "delinquente" ou sinais característicos; as (III) razões de convicção, entre outros requisitos estabelecidos no artigo 79[4] do referido *codex.*

Após aproximadamente 9 (nove) anos, adveio a Lei nº 261, de 3 de dezembro de 1841, que reformou o Código de Processo Penal Imperial, tornando-o meio para resolução de conflitos e de se estabelecer a jurisdição. E, na conjugação com as linhas escritas por Capez (2012), o processo é, portanto, um dos modos de solução do conflito de interesses, caracterizado pela lide penal. Também é o meio de exercício da ação penal e instrumento de resolução de litígio.

Pode-se dizer que o processo penal é de extrema importância para o âmbito jurídico, possuindo legislação própria e previsão constitucional.

A relevância desse entendimento histórico tem o potencial de modificar o destino do julgamento da lide penal, uma vez que se verificam – por intermédio da interpretação histórico-sistemática – as possibilidades de se exercer políticas criminais que encontram as melhores respostas para o caso concreto.

O princípio da insignificância, também conhecido como bagatela, nasceu assim, isto é, de política criminal manejada pelo Poder Judiciário, e que tem o condão de alcançar a própria materialidade delitiva, conforme vasta e consolidada jurisprudência do Supremo Tribunal Federal[5].

Com base no entendimento acima, torna-se possível inclusive afastar a **justa causa da ação**, já que se a própria tipicidade resta inexistente, com igual razão, o próprio exercício da ação não merece prosperar.

Na toada das atividades legislativas e em que pese existir Projeto de Lei para o novo Código de Processo Penal, o atual Diploma Processualista Penal (Decreto-lei nº 3.689, de 1941) incorporou ideias iluministas garantistas, que visam torná-lo mais célere, moldando-se à razoável duração do processo (artigo 5º, LXXXVIII, CF/88).

Assim, a exordial acusatória – seja denúncia ou queixa – deverá lastrear-se na exposição do fato criminoso com todas as suas circunstâncias, na forma do artigo 41 (CPP),

[4] Vide LIM de 29.11.1832: Art. 79. A queixa, ou denuncia deve conter: § 1º O facto criminoso com todas as suas circumstancias. § 2º O valor provavel do damno soffrido. § 3º O nome do delinquente, ou os signaes caracteristicos, se fôr desconhecido. § 4º As razões de convicção, ou presumpção. § 5º Nomeação de todos os informantes, e testemunhas. § 6º O tempo, e o lugar, em que foi o crime perpetrado.

[5] Cite-se, por exemplo, o voto lavrado pelo eminente Ministro Celso de Mello no HC 155920 AGR/MG.

inserindo-se, nesse contexto, os atos praticados pelo réu que implique **fundada suspeita**, prestigiando-se exercício amplo de defesa e seus respectivos consectários.

Assim, restou superada a Era Getulista com o advento do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941, tratando-se de evolução jurisprudencial abraçada pelo legislador ordinário, consubstanciada na melhor instrumentalização dos limites de atuação estatal, cuja lente faz enxergar maior segurança jurídica no poder-dever de punir o crime.

2 O controle jurisdicional da Ação Penal

Dentre as inúmeras alterações normativas para aperfeiçoar o controle jurisdicional da ação penal, destaca-se a promovida pela Lei Federal nº 11.719, de 20 de junho de 2008, cuja finalidade foi a de alterar os dispositivos que tratam da suspensão do processo, *emendatio libelli*, *mutatio libelli* e aos procedimentos, incidindo sob o já mencionado artigo 395.

A novidade concentrou-se na inépcia da peça acusatória (inciso I do artigo 395), que, para o *ex professo* Eugênio Pacelli (2008), "*é a acusação que diminui o exercício da ampla defesa, seja por ineficiência na descrição dos fatos, seja pela ausência de identificação precisa dos autores ou ausência de justa causa*". Ou seja, há relação direta quanto à produção da prova de materialidade delitiva e de sua respectiva autoria.

A relevância da nova redação recai sobre a clareza da distinção entre as causas que não impedem a reabertura da discussão em outro processo, uma vez sanado o vício (incisos I e II), daquela que ostenta a eficácia preclusiva da coisa julgada material (inciso III)[6].

Quando o Juízo analisa a peça acusatória inaugural, está averiguando, *prima facie,* a reunião de condições necessárias para o desenvolvimento regular do devido processo legal, através da exposição do fato e suas circunstâncias e correspondente tipo penal previsto em nosso ordenamento jurídico, visando, inclusive, proteger o *status* de dignidade do acusado.

Dessa forma, o decisório de rejeição ou trancamento do processo *ab initio*, traduz verdadeiro juízo negativo de admissibilidade, finalizando na aferição das condições

[6] Melhores esclarecimentos estão no artigo publicado pela Dra. Ariane da Silva Oliveira, intitulado A Rejeição da Denúncia ou Queixa e a absolvição sumária na sistemática da Lei n. 11.719/2008: distinções e implicações. I Jornada de estudos: direito processual penal/ Tribunal Regional Federal da 1• Região, Escola de Magistratura Federal da 1ª Região. _ Brasília: 7 Esmaf. 2009.

genéricas e específicas para o exercício da ação penal, assim como dos necessários pressupostos de existência e validade da relação processual (De Lima, 2021).

Significa isso afirmar que o juiz verificará, à luz daquela situação de direito material deduzida pelo autor na petição inicial, se existe possibilidade, em tese, de o interessado ser efetivamente titular de situação amparada por regras de direito material (ou se o autor pode exercer em juízo aquele direito, por autorização expressa do legislador) e se efetivamente necessita da intervenção estatal (Grinover, 1977)[7].

Para Bonfim (2007), a justa causa consiste na obrigatoriedade de que exista, no momento do ajuizamento da ação, prova acerca da materialidade delitiva e, ao menos, indícios de autoria, de modo a existir fundada suspeita acerca da prática de fato de natureza penal. Em outros termos, é preciso que haja provas acerca da possível existência de uma infração penal e indicações razoáveis do sujeito que tenha sido o autor desse delito.

É que nesse tempo do processo, a cognição deve ser sumária e limitada, não incutindo nas profundezas da causa, posto que os elementos de informações colhidos até o momento somente terão protagonismo para desencadear a obrigação estatal.

Por fim, a indispensável imparcialidade do Juízo deve ser resguardada, deixando a incursão probatória sobre os detalhes da investigação para a ocasião do contraditório, momento em que o espectro de conhecimento relevará se os fatos apontados na denúncia ou queixa efetivamente aconteceram, inclusive como se revelou a fundada suspeita.

Há estudos indicando que foi pensando nessa norma que se fixou a possibilidade de se obter a *Tutela Antecipada Penal*[8]*.* Isto é, a sociedade vive constantemente em risco porque está em movimento eterno, de maneira que exige esforços por parte do poder estatal visando prevenir riscos de caráter irreparável. Para preveni-los é que se tem a possibilidade de a fundada suspeita sustentar a tutela penal antecipada.

Há inúmeros exemplos na legislação brasileira, tanto na esfera material (ou seja, da fonte de produção do direito: crimes de perigo abstrato, em que não se exige a materialização do dano para consumá-los), quanto no âmbito processual, a exemplo da tutela antecipada em Revisão Criminal[9], de maneira que a tutela antecipada em sede criminal vem encontrando seu espaço consolidado.

[7] Trecho extraído do voto da lavra do Ministro ROGERIO SCHIETTI CRUZ proferido no Agravo em Recurso Especial Nº 1.355.831 - GO (2018/0223192-0), do colendo Superior Tribunal de Justiça – STJ.
[8] Com maior profundidade, sugere-se Letícia Franchin. A Antecipação da Tutela Penal como Reflexo da Sociedade de Risco. Rev. Fac. Direito São Bernardo do Campo. V. 27. N.1. 2021.
[9] Detalhes na decisão do STJ: AgRg na RvCr 5.560/DF.

3 O recebimento da Denúncia ou Queixa como ato de controle judicial da justa causa

A denúncia e a queixa submetem-se ao mesmo juízo de admissibilidade, atentando-se que a queixa-crime pode ser subscrita por procurador com poderes especiais, devendo constar tal reserva no respectivo instrumento do mandato, na forma do artigo 44 do CPP.

Tecnicamente, o Código de Processo Penal trata da rejeição da denúncia ou queixa no artigo 395, o qual está conexo com o que dispõe os artigos 396 e 399, posto que, após o exercício do controle da ação penal, inaugura-se o devido processo legal com determinação de citação.

Com a resposta à acusação, tem-se avançado o estágio para o contraditório e ampla defesa à pretensão punitiva do Estado e correspondente audiência de instrução e julgamento, cuja solenidade servirá para produção da prova em Juízo (pelo cotidiano forense: a oitiva da vítima e coleta dos depoimentos das testemunhas) e submissão dos elementos de informações aos crivos constitucionais.

Salienta-se que as hipóteses de absolvição sumária, previstas atualmente no artigo 397 do CPP, embora sejam próximas daquelas previstas para rejeição da denúncia ou queixa, conferem notoriamente maior liberdade jurisdicional, tratando-se de julgamento antecipado da lide penal[10].

Em vários institutos similares no direito estrangeiro, verificaram-se disposições que tratam do recebimento da denúncia como forma de controle estatal sobre a ação penal, sendo que alguns são mais elastecidos quanto às partes e ao próprio objeto do processo, e outros mais estreitos, limitando-se a poucas formalidades[11].

Para Bonfim (2017), é possível, em situações excepcionais, a rejeição parcial da exordial acusatória como controle judicial, citando, ainda, os seguintes precedentes do STF:

[10] Pedro Rubim Borges Fortes, Promotor de Justiça do MPRJ, trata do tema anotando que é impossível o julgamento antecipado da lide penal com pedido condenatório. Ver maiores detalhes em Julgamento antecipado da lide penal. Disponível em https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2784909/Pedro_Rubim_Borges_Fortes.pdf. Acesso em 20 jun. 24.

[11] O direito comparado será estudado com mais ênfase em capítulo próprio. Todavia, para fins didáticos segue a lista de consulta: ALEMANHA. Código de Processo Penal (Strafprozeßordnung). Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stpo/gesamt.pdf; ESPANHA. Ley de enjuiciamiento criminal. Disponível em: http://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE18826036&p=20151006&tn=1#a105; FRANÇA. Códe de procédure pénale. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154; ITÁLIA. Constituizione della Repubblica Italiana. Disponível em: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana_agg2014.pdf. Acesso em 25 maio 2023.

HC 69.578/PE; STJ:RHC 11.117/SP e HC 1.160/PE, e também do STJ: REsp, Rel. Min. Fernando Gonçalves, DJU, 1o.12.1997, p. 628.

A decisão que não recebe a denúncia ou queixa está sujeita ao recurso em sentido estrito, conforme previsão taxativa do artigo 581, I, do CPP. Importante observar que o art. 82 da Lei Federal n. 9.099/95, que trata das infrações penais de menor potencial ofensivo, anota que a decisão se submete à apelação, devendo ser estabelecido o necessário contraditório.

Nesse sentido, segue entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal pelo enunciado 707, aduzindo que constitui nulidade a falta de intimação do denunciado para oferecer contrarrazões ao recurso interposto da rejeição da denúncia, não a suprindo a nomeação de defensor dativo.

Dessa forma, *mutatis mutandis*, ensejará o recebimento da peça inicial o acordão que provê o recurso contra a rejeição da denúncia, "*salvo quando nula a decisão de primeiro grau*" (Súmula 709 do STF). Em regra, o ato de recebimento da denúncia não exige fundamentação na forma do artigo 93, X, da Constituição Federal, ante ser de natureza formal, cuja análise para averiguar se resta demonstrada a fundada suspeita para providências cautelares e probatórias fica reservada à instrução criminal, onde detalhes poderão ser mais bem esclarecidos, munido do contraditório e ampla defesa.

4 O *pas de nullité sans grief* e a fundada suspeita na visão dos Tribunais Superiores

Dispõe o artigo art. 563 do CPP que "nenhum ato será declarado nulo, se da nulidade não resultar prejuízo para a acusação ou para a defesa" - *pas de nullite sans grief*.

Ademais, o enunciado da Súmula 523 do STF possui o mesmo entendimento: "no processo penal, a falta da defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu" (Brasil, 2017, on-line).

De fato, não se sonega que os limites formais do processo conduzem a atuação do dever de perseguir a sanha criminosa. No entanto, o prejuízo do exercício do contraditório e, consequentemente, da ampla defesa, constitui-se em ônus probatório de quem o alega, salvo nas hipóteses em que a própria lei e a Constituição já o presumem absoluto.

É nesse plano de validade da prova que se localiza a fundada suspeita, sendo esta para Aury Lopes Júnior (2009), um critério que o legislador deixou vago, sendo impossível

defini-lo legalmente, deixando a cargo dos elementos concretos da causa. Para este professor, o conceito é vago e indeterminado, sendo impreciso por natureza.

Lembre-se que, nesse patamar, são as circunstâncias indicativas do caso concreto que ditam eventuais anormalidades ensejadoras da fundada suspeita, e é por essa razão que somente após a instrução processual detalhes virão à tona para se esclarecer se a hipótese ostenta a justa causa.

Para tanto, insta observar o que dispõe o artigo 244 do CPP, i*n verbis*:

> A busca pessoal independerá de mandado, no caso de prisão ou quando houver fundada suspeita de que a pessoa esteja na posse de arma proibida ou de objetos ou papéis que constituam corpo de delito, ou quando a medida for determinada no curso de busca domiciliar (Brasil, 1941, on-line).

Com efeito, no HC 889.618/MG, 6ª Turma, o acórdão da lavra do Ministro Sebastião Reis Júnior, assentou-se que há fundada suspeita e, portanto, a respectiva justa causa, na evasão do acusado, em via pública e em posse de uma sacola que, ao avistar os policiais militares empreendeu fuga, trazia consigo drogas, em infringência ao artigo 33 da Lei Federal n. 11.343/06.

No referido julgamento, citou-se como precedente o RHC n. 158.580/BA, também do STJ, aduzindo que em termos de *standard* probatório para busca pessoal ou veicular sem mandado judicial, exige-se a existência de fundada suspeita (justa causa) baseada em **Juízo de probabilidade**, descrita com a maior precisão possível, aferida de modo objetivo e devidamente justificada pelos indícios e circunstâncias do caso concreto.

Esse critério – circunstâncias concretas da ação – também vem sendo consolidado pelo Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica do Ag. Reg. HC 230.232/MG, da lavra do Ministro André Mendonça, sobretudo pelos elementos que envolviam a própria conduta de corréu, que buscou, ativamente, esquivar-se da equipe policial, acelerando o veículo e ignorando ordem de parada, em clara tentativa de fuga da polícia.

Aliás, no âmbito do STF, esse entendimento já tem alcançado maior maturidade e estabilização (HC nº 168.754/MT, Rel. Min. Marco Aurélio, Primeira Turma, j. 11/05/2020, p. 22/06/2020; e RHC nº 117.767/DF, Rel. Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, j. 11/10/2016, p. 02/08/2017).

Em caso de lógica jurídica similar, após decisão concessiva de HC, o Ministério Público de Santa Catarina (MPSC) aportou junto ao Supremo Tribunal Federa (STF) o Agravo em Recurso Extraordinário n. 1.411.272, com o objetivo de restabelecer a legalidade

da apreensão de quase uma tonelada de maconha, já que o Tribunal da Cidadania invalidou as provas obtidas pela Polícia Militar, sob o fundamento de que o ingresso dos policiais no imóvel, sem mandado de busca e apreensão, seria irregular por não conter fundada suspeita.

Entretanto, o caso concreto revelou o estado de flagrância na ocasião da entrada dos policiais militares na residência do agente, argumentando-se que a abordagem se pautou em fundadas razões acerca da ocorrência de flagrante do crime de tráfico de drogas, consubstanciadas na denúncia informando a entrega de carga de drogas, em conjunto com o conhecimento prévio de que o imóvel já vinha sendo utilizado pela organização criminosa para a prática do narcotráfico, bem como na visualização de um fardo de droga no imóvel.

Na oportunidade, o Ministro Alexandre de Moraes concluiu que os argumentos utilizados pelo STJ não demonstraram ilicitude da diligência policial, registrando-se que os policiais, no caso, observaram o dever de permear suas ações motivadamente e com base em elementos probatórios mínimos que indicavam a ocorrência de crime, em especial pelas informações recebidas pelo setor de inteligência da Polícia.

Essa linha de entendimento vem revertendo certa sedimentação do Superior Tribunal de Justiça. Veja-se, por exemplo, o caso julgado no Recurso Extraordinário n. 1.447.374/MS, em que se entendeu preenchido o requisito da fundada suspeita.

In casu, a prisão em flagrante revelou que os policiais estavam em patrulhamento quando receberam uma denúncia anônima, segundo a qual um indivíduo estaria portando tabletes de “maconha”, e ao chegarem no local, o ora embargante, sendo avistado, demostrou nervosismo e empreendeu fuga, comportamento que, diante de representar fortes indícios da prática de ilícito extremamente grave (tráfico de drogas), levou os agentes a ingressarem no recinto, onde admitiu que guardava em depósito grande quantidade de drogas.

No Recurso Extraordinário nº 1.342.077/SP, o Supremo Tribunal Federal reverteu acórdão proferido pela 6ª Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que, à unanimidade, concedeu a ordem de *habeas corpus* para absolver o paciente, em virtude da anulação das provas decorrentes do ingresso desautorizado em seu domicílio, aduzindo a inexistência da fundada suspeita.

Na ocasião, o Ministro Alexandre de Moraes decidiu que o ingresso regular em domicílio alheio depende, para sua validade e regularidade, da existência de fundadas

razões (justa causa) que sinalizem para a possibilidade de mitigação do direito fundamental em questão.

Explicou sua Excelência que:

> […] apenas quando o **contexto fático** anterior à invasão permitir a conclusão acerca da ocorrência de crime no interior da residência – cuja urgência em sua cessação demande ação imediata – é que se mostra possível sacrificar o direito à inviolabilidade do domicílio. […] O Supremo Tribunal Federal definiu, em repercussão geral (Tema 280), a tese de que: A entrada forçada em domicílio sem mandado judicial só é lícita, mesmo em período noturno, quando amparada em fundadas razões, devidamente justificadas "*a posteriori*' (RE n. 603.616/RO, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe 8/10/2010). […] As circunstâncias que antecederem a violação do domicílio devem evidenciar, de modo satisfatório e objetivo, as fundadas razões que justifiquem tal diligência e a eventual prisão em flagrante do suspeito, as quais, portanto, não podem derivar de simples desconfiança policial, apoiada, v. g., em mera atitude 'suspeita', ou na fuga do indivíduo em direção a sua casa diante de uma ronda ostensiva, comportamento que pode ser atribuído a vários motivos, não, necessariamente, o de estar o abordado portando ou comercializando substância entorpecente […] (Brasil, 2021, p. 2, 3-4).

Como uma pá de cal neste estudo, quanto à necessidade de elementos concretos de cada caso, o Supremo Tribunal Federal, no RHC nº 229.514/PE, acentuou que:

> […] se um agente do Estado não puder realizar abordagem em via pública a partir de comportamentos suspeitos do alvo, tais como fuga, gesticulações e demais reações típicas, já conhecidas pela ciência aplicada à atividade policial, haverá sério comprometimento do exercício da segurança pública […] (Brasil, 2001, p. 4-5).

Dos julgados analisados, verificou-se um denominador comum: é o comportamento do suspeito, sob a ótica do Juízo de probabilidade, que revela se há (ou não) elementos concretos para justificar a **fundada suspeita**.

Conclui-se, por outro lado, que tais circunstâncias não podem, de igual maneira, ser subvalorizadas pelo Juízo da instrução, o qual deve levar em consideração os elementos catalizados pelos policiais ou testemunhas que cumpriram seu papel de prevenção ou contenção da prática delitiva.

5 O Ministério Público de Rondônia e o julgamento do Recurso Extraordinário nº 603.616/RO: Tema 280 do Excelso Supremo Tribunal Federal: controle judicial *a posteriori*

O Recurso Extraordinário em epígrafe foi julgado com o qualificativo de **representativo da controvérsia,** isto é, com carga vinculante sobre casos similares, cuja discordância exige a fundamentação do *distinguish.*

De relatoria do Ministro Gilmar Ferreira Mendes, constou que são ilícitas as provas obtidas mediante a invasão do respectivo domicílio por autoridades policiais, pois ausente o necessário mandado de busca e apreensão. Dessa forma, entendeu o Recorrente, na oportunidade, ter sido violado o art. 5º da CF, considerados os incisos LVI, também do Texto Magno, tendo em vista a alegação de que a sentença condenatória se baseou apenas nas provas obtidas na fase de inquérito policial.

Inclusive, as Defensorias Públicas do Estado de Rio de Janeiro (DPERJ) e de São Paulo (DPESP) foram admitidas no processo na qualidade de *amicus curiae,* em razão da repercussão geral reconhecida na causa.

Insta registrar que o limite objetivo da causa trata dos limites da cláusula de inviolabilidade do domicílio, inclusive sob a ótica do resgate histórico do aludido direito fundamental, a partir da Quarta Emenda à Constituição dos Estados Unidos, adotada em 1792[12].

Nesse contexto, o relator aduz que são três as categorias que regem a multicitada cláusula fundamental, quais sejam: (I) a que prevê competência para controlar eventuais arbitrariedades; (II) as que autorizam a invasão ao domicílio mediante ordem judicial, sem exceções; e, (III), as que admitem a invasão ao domicílio, com exceções. Cita exemplos de Constituições na forma comparada com outros Estados soberanos.

In casu, a Constituição Federal estabeleceu quatro exceções à inviolabilidade: (I) flagrante delito; (II) desastre, (III) prestação de socorro, (IV) determinação judicial, sendo que, conforme o aludido acórdão, a busca e apreensão domiciliar é medida invasiva, mas de grande valia para a repressão à prática de crimes e para a investigação criminal, e abusos podem ocorrer, tanto na tomada da decisão de entrada forçada quanto na execução da medida.

[12] Recomenda-se a leitura do inteiro teor do respectivo voto, onde consta a origem histórica da inviolabilidade do domicílio com maior ênfase, nos seguintes moldes: “O direito das pessoas a estarem seguras em suas (…) casas, (…) contra buscas e apreensões não razoáveis, não será violado, e nenhum mandado deverá ser expedido sem causa provável, confirmada por juramento ou afirmação, e com descrição pormenorizada do lugar a ser buscado, e as pessoas ou coisas a serem apreendidas. No original: The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized”.

Feitas as considerações acerca da natureza jurídica fundamental e humanitária do direito à inviolabilidade de domicílio, o entendimento do Supremo Tribunal Federal no momento é de que, se dentro da casa está ocorrendo um crime permanente, é viável o ingresso forçado pelas forças policiais, independentemente de determinação judicial (RHC 91.189, Rel. Min. Cezar Peluso, Segunda Turma, julgado em 9.3.2010; RHC 117.159, Relator Min. Luiz Fux, Primeira Turma, julgado em 5.11.2013; RHC 121.419, Relator Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, julgado em 2.9.2014). No mesmo sentido, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça – RHC 40.796, Rel. Ministro Jorge Mussi, Quinta Turma, julgado em 8.5.2014; AgRg no AREsp 417.637, Rel. Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 9.12.2014.

Em todos os precedentes acima, fez-se registrar que o caso brasileiro reconhece exceções baseadas em **fundada suspeita,** de modo a dispensar o controle judicial precoce em face da urgência em fazer cessar a prática de crime e na evidência de autoria.

Quer-se dizer, não é que não haverá controle. Este será realizado *a posteriori,* ou seja, no momento da instrução criminal. Há autores, a exemplo de Renato Brasileiro (2020), que aduzem ser possível, em caso de ilegalidade chapada, seja tal análise realizada no momento da solenidade da custódia daquele que foi preso em flagrante delito.

Insta anotar que a urgência, nas hipóteses excepcionais, é presumida pela própria constituição, com o nítido propósito de fazer estancar a reiteração delitiva ou grave ameaça à pessoa.

O fato reconhecido nas instâncias ordinárias representa exatamente a exceção prevista constitucionalmente e capitaneada pela jurisprudência dominante:

> […] Assim, voltando ao exemplo da droga mantida em depósito em residência, se o policial obtém, mediante denúncia anônima, a informação de que a droga está naquela casa, não poderá pedir mandado judicial, porque ninguém se responsabilizou validamente pela declaração – art. 5º, IV, CF. No entanto, poderá forçar a entrada na casa e fazer a prisão em flagrante. Se, eventualmente, vier a ser indagado, poderá pretextar que soube da localização da droga por informações de inteligência policial. De qualquer forma, a solidez das informações que levaram ao ingresso forçado não é analisada […] Ou seja, que havia elementos para caracterizar a suspeita de que uma situação que autoriza o ingresso forçado em domicílio estava presente. O modelo probatório é o mesmo da busca e apreensão domiciliar – ***fundadas razões*, art. 240, §1º, do CPP**. Trata-se de exigência modesta, compatível com a fase de obtenção de provas (Brasil, 2015, p. 16-17).

Há que se mencionar que o artigo 240, §1º, deve ser lido juntamente com os artigos 302 e 303, todos do CPP, em que se obrigam as autoridades e agentes de polícia a

procederem ao flagrante, não havendo margem de discricionariedade para proceder à prisão em flagrante. Essa elasticidade (análise discricionária) pertence tão somente a qualquer do povo.

Considerando, então, que o autor do delito no caso *sub judice* mantinha sob sua guarda drogas ilícitas (cerca de 9kg de entorpecente), quando foi abordado em seu veículo, e realizada a revista e busca, houve prisão em flagrante, sustentada pela **fundada suspeita,** cuja justa causa foi reconhecida com base em elementos concretos que excepcionassem a necessidade da prévia ordem judicial autorizativa, incidindo, então, a jurisprudência prevalecente do Pretório Excelso.

Conclusão

Em conclusão, verifica-se da interpretação dos dispositivos acima elencados, e após a análise jurisprudêncial dos acórdãos emblemáticos e acima citados, que as jurisprudências do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal entendem que os conceitos de **fundada suspeita** e **justa causa** são preenchidos quando amparados em razões devidamente justificadas a *posteriori*, isto é, durante a instrução processual, que deve indicar a situação flagrancial delitiva, não se desconsiderando que eventuais excessos serão apurados por responsabilidade disciplinar, civil e penal do agente ou da autoridade, bem como da natural nulidade dos atos praticados, em razão da violação constitucional.

Concluiu-se também que os elementos concretos são delineados em contexto com a exigência compatível com a fase preliminar, isto é, de obtenção de provas, sendo que a incursão profunda será apurada no momento da instrução processual penal, e não na solenidade de custódia ou no ato de recebimento da denúncia ou da queixa-crime.

Com efeito, a fundada suspeita ou justa causa para desencadear a ação penal não se limita ao abstrativismo da lei, de maneira que o caso concreto fornecerá informes ou elementos individualizados para nutrir os requisitos da denúncia ou da instrução probatória, aptos a sustentar o édito condenatório.

Por fim, também se conclui que somente em casos de violação chapada é que se reconhecerá a ausência de justa causa ou/e de fundada suspeita no recebimento da denúncia ou queixa-crime, assim como na respectiva audiência de custódia da pessoa presa em flagrante.

Referências Bibliográficas

ALEMANHA. **Código de Processo Penal (Strafprozeßordnung)**. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/stpo/gesamt.pdf. Acesso em 01 jun 2023.

BRASIL. Ação Penal. Glossário. **Conselho Nacional do Ministério Público**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/476-glossario/8251-acao-penal#:~:text=Ela%20%C3%A9%20privada%20quando%20%C3%A9,de%20crime%20contra%20a%20honra. Acesso em 01 jun 2023.

BRASIL. **Lei de 29 de novembro de 1832**. Promulga o Codigo do Processo Criminal de primeira instancia com disposição provisoria ácerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 523**. No processo penal, a falta da defesa constitui nulidade absoluta, mas a sua deficiência só o anulará se houver prova de prejuízo para o réu. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, [1969]. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/seq-sumula523/false. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 1342077/SP**. Recorrente: Ministério Público do Estado de São Paulo. Recorrido: Rodrigo de Oliveira Fernandes. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 02 de dezembro de 2021. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/despacho1260758/false. Acesso em: 27 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário 603616/RO**. Recorrente: Paulo Roberto de Lima. Recorrido: Ministério Público do Estado de Rondônia. Relator: Min. Gilmar Mendes, 5 de novembro de 2015. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur347757/false. Acesso em: 5 jun. 2024.

BONFIM, Edilson Mougenot. **Curso de processo penal**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 144.

BONFIM, Edilson M. **Código de Processo Penal Anotado**. 6ª edição. Disponível em: Minha Biblioteca, (6ª edição). Editora Saraiva, 2017.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. 19 ed., São Paulo: Saraiva, 2012.

CAPEZ, Fernando. **Curso de Processo Penal**. Disponível em: Minha Biblioteca, (30ª edição). Editora Saraiva, 2023.

Cunha, Rogério Sanches; Pinto, Ronaldo Batista. **Código de Processo Penal e Lei de Execução Penal Comentados Artigo por Artigo (CPP + LEP)**. Imprenta: Salvador, Juspodivm. 2024.

Lima, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal: volume único**. Imprenta: São Paulo, JusPODIVM, 2021.

FISCHER, Douglas. Garantismo penal integral (e não o garantismo hiperbólico monocular) e o princípio da proporcionalidade: breves anotações de compreensão e aproximação dos seus ideais. **Revista de Doutrina da 4ª Região.** Porto Alegre, n. 28, mar. 2009. Disponível em: http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao028/douglas_fischer.html Acesso em: 11 set. 2023.

FRANÇA. **Códe de Procédure Pénale**. Disponível em: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071154

GRINOVER, Ada Pelegrini. **As condições da ação penal**. São Paulo: José Bushatsky, 1977, p. 73.

ITÁLIA. **Constituizione dela Repubblica Italiana**. Disponível em: http://www.cortecostituzionale.it/documenti/download/pdf/Costituzione_della_Repubblica_italiana_agg2014.pdf.

LOPES JR., Aury. **Fundamentos do processo penal: introdução crítica**. São Paulo: Editora Saraiva, 2023. E-book.

OLIVEIRA, Eugênio Pacelli de. **Curso de Processo Penal**. 10ª edição. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Júris, 2008, p. 159.

Caso Vini Júnior: crime transnacional ou efeito transnacional da conduta?*

First impressions on State of Rondônia Prosecution Service for Structural Environmental Disputes

Matheus Kuhn Gonçalves

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Rondônia. Pós-Graduado em Penal, Processo Penal, Combate à Corrupção e Desvios de Verbas Públicas. Mestre e doutorando em Ciência Jurídica pelo Universidade do Vale do Itajaí. Professor Universitário, de Cursos Preparatórios para Concurso Público e OAB. Palestrante. Autor de Obras Jurídicas. Promotor de justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. E-mail: 21841@mpro.mp.br.

Resumo

Este trabalho tem por objeto analisar se as ofensas racistas ao jogador Vini Júnior, no jogo Real Madrid e Valência, ocorrido na Espanha, possuem aspectos de crimes transnacionais, se possuem efeitos transnacionais, bem como se a Lei Penal Brasileira pode alcançar tais fatos. Para tanto, será realizado o estudo sobre o princípio da extraterritorialidade condicionada e hipercondicionada e seus vetores, com intuito de verificar se os fatos praticados contra o jogador podem ser julgados no Brasil. Além disso, será verificado, na hipótese de ser possível o processamento e julgamento do caso em território brasileiro, qual a justiça e a comarca serão os responsáveis por esta persecução. Por fim, será averiguado se o conceito de crime transnacional previsto na Convenção e no Protocolo das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional se aplica ao caso em comento.

Palavras-chave: racismo no futebol; transnacionalidade; aplicação da lei penal brasileira.

Abstract

This paper aims to analyze whether the racist offenses against the player Vini Júnior, in the Real Madrid and Valencia match, which took place in Spain, have aspects of transnational crimes, whether they have transnational effects, as well as whether the

* [Recebido em: 10/07/2024- Aceito em: 05/09/2024]

Brazilian Penal Law can achieve such facts. To this end, a study will be carried out on the principle of conditioned and hyper-conditioned extraterritoriality and its vectors, with the aim of verifying whether the acts committed against the player can be judged in Brazil. Furthermore, it will be verified, in the event that it is possible to process and judge the case in Brazilian territory, which court and district will be responsible for this prosecution. Finally, it will be determined whether the concept of transnational crime provided for in the Convention and the United Nations Protocol against Transnational Organized Crime apply to the case in question.

Keywords: racism in soccer; transnationality; application of brazilian criminal law.

Introdução

No dia 21 de maio de 2023, o jogador Vini Júnior foi vítima de ofensas racistas durante o jogo entre Real Madrid, seu clube, e Valência, no estádio Mestalla, pela 35ª rodada de LaLiga, o Campeonato Espanhol.

Ao que foi noticiado pela mídia[2], os torcedores proferiram insultos e fizeram gestos racistas contra o jogador, entoando repetidas vezes a palavra “mono”, que em espanhol significa macaco. Após protestos do jogador, houve discussão em campo entre jogadores e arbitragem, culminando, ao final, na expulsão de Vini Júnior.

Diante desse caso concreto, este estudo pretende averiguar se as ofensas proferidas em desfavor do jogador brasileiro possuem contornos de crime transnacional, se tais condutas possuem efeitos transnacionais, bem como analisar se é possível a aplicação da lei penal brasileira em defesa do jogador, para que tais fatos sejam julgados no Brasil. Em caso positivo, questiona-se também qual será o juízo competente para fazê-lo.

1 Transnacionalidade das condutas

[2] https:// www1. folha. uol. com. br/ esporte/ 2023/ 05/ entenda-o-caso-de-racismo-contra-vinicius-junior.shtml. Acesso em: 23 jun. 2024, às 15:26 horas.

A transnacionalidade é um fenômeno que diz respeito a ações ou eventos que transcendem as fronteiras nacionais dos países soberanos, gerando efeitos em outro Estado soberano, ainda que não exista norma específica regulamentando a relação entre esses países. Nesse sentido, distingue-se do clássico direito internacional, o qual visa regular a relação entre países soberanos, tanto no âmbito das relações privadas como das relações públicas, por intermédio de normas de direito internacional.

Nessa perspectiva, Sassi (2018) elenca alguns elementos que indicam a transnacionalidade das condutas, afirmando que:

> *Il diritto transnazionale, che in questa sede si prende in considerazione, si caratterizza essenzialmente per quattro tratti distintivi. Anzitutto, per collocarsi a un livello intermedio tra il livello nazionale e quello internazionale, giacché va a disciplinare fenomeni che attraversano i confini degli Stati, andando pur tuttavia a incidere su diversi ordinamenti giuridici. In secondo luogo, per il fatto che la genesi delle sue fonti non è prettamente statuale: esse possono avere origine sia a livello nazionale, sia substatale sia internazionale ma anche origine consuetudinaria. E dal momento che la matrice del diritto transnazionale è varia, il terzo elemento caratterizzante il diritto de quo consiste nel fatto che il suo processo di formazione è dinamico: dalla diversa interazione di attori pubblici e privati nei vari fora nazionali e internazionali emerge questo nuovo tipo di diritto che, a sua volta, viene internalizzato e applicato, dando così avvio ad un nuovo processo. Infine, questo processo non si concentra solo sul modo attraverso cui le reciproche influenze tra attori transnazionali e non creano il diritto, ma anche sul modo attraverso cui il diritto disciplina le future interazioni*. (Sassi, 2018, p. 01-02)[3]

A título de exemplo, imagine que se inicie um ato poluidor do meio ambiente na Bolívia (v.g. fumaça industrial) e, em razão do movimento climático, a poluição chegue ao Brasil, tomando conta de algumas cidades fronteiriças. Nesse exemplo hipotético, vê-se que se trata de ato que foi iniciado em um país, contudo, seus efeitos

[3] Trecho traduzido: “O direito transnacional, aqui considerado, caracteriza-se essencialmente por quatro traços distintivos. Em primeiro lugar, situar-se num patamar intermédio entre o nacional e o internacional, uma vez que regula fenômenos que atravessam as fronteiras dos Estados, indo contudo afetar diferentes ordenamentos jurídicos. Em segundo lugar, pelo fato de a gênese das suas fontes não ser puramente estatal: podem ter origem quer a nível nacional, subestatal e internacional, mas também de origem consuetudinária. E sendo a matriz do direito transnacional variada, o terceiro elemento que caracteriza o direito em causa consiste no fato de o seu processo de formação ser dinâmico: da diferente interação dos atores públicos e privados nos diversos foros nacionais e internacionais emerge este novo tipo de lei que, por sua vez, é internalizada e aplicada, dando início a um novo processo. Em última análise, esse processo se concentra não apenas em como as influências mútuas entre atores transnacionais e não transnacionais criam o direito, mas também em como o direito regula as interações futuras”. (Tradução feita livremente pelo autor).

transcenderam suas fronteiras e afetaram o país, sem que houvesse concordância ou anuência de nossa parte.

Outro exemplo, para que se possa compreender a dimensão da transnacionalidade, é a entrevista do presidente de algum país que mantém relações comerciais com o Brasil, que decide anunciar que estas relações serão suspensas por tempo indeterminado. Após a notícia repercutir na mídia, certamente haverá movimentação econômica na bolsa de valores, variação do dólar etc. A simples fala de uma autoridade de outro país pode afetar o cotidiano da economia, seja para o bem, seja para o mal.

Existe uma infinidade de exemplos de atos externos aos países, que carecem de regulamentação entre os Estados soberanos, mas acabam por transpassar as fronteiras e gerar efeitos no cotidiano do povo.

Nesse prisma, percebe-se que a transnacionalidade, embora de estudo e conceituação recente, é um fenômeno antigo, que antecede seu próprio conceito. Giaro indica essa celeuma tempo-conceito da transnacionalidade, afirmando que:

> *As a matter of fact, in European culture a newly born baby is immediately chris-tened, but in history it is not at all unusual that a name emerges much later than its object. On the contrary, transnational, cross-border or transborder law6, called also transjurisdictional law, is considered a new kind of law which best embodies trends of the globalization age. It reflects the situation of world society that abolishes distances and ignores borders. Thus, transnational law is treated by numerous legal scholars as the synonym of global la.* (Giaro, 2016, p. 74)[4].

Como os demais fenômenos transnacionais, atos criminosos também podem ultrapassar as fronteiras dos Estados soberanos, repercutindo diretamente em pessoas, bens ou interesses de outros países, ainda que os fatos tenham sido praticados para além dos limites territoriais.

Assim, pode-se trabalhar com o conceito de crimes transnacionais. Nos termos da Convenção e do Protocolo das Nações Unidas contra Crime Organizado

[4] Trecho traduzido: "(...) De fato, na cultura européia, um bebê recém-nascido é imediatamente batizado, mas na história não é incomum que um nome surja muito depois de seu objeto. Pelo contrário, o direito transnacional, transfronteiriço ou transfronteiriço, também chamado de direito transjurisdicional, é considerado um novo tipo de direito que melhor incorpora as tendências da era da globalização. Reflete a situação da sociedade mundial que abole distâncias e ignora fronteiras. Assim, o direito transnacional é tratado por inúmeros juristas como sinônimo de direito global. (...) ." (Tradução feita livremente pelo autor).

Transnacional, Sassi traz as balizas para identificação de um crime transnacional, aduzindo que:

> *Più specificamente, ai sensi dell'art. 3, § 2 della Convenzione, si configura il reato transnazionale quando esso soddisfa almeno uno dei seguenti caratteri, ovverosia «a) se è commesso in più di uno Stato; b) se è commesso in uno Stato ma una sua parte significativa ha luogo in un altro Stato; c) se è commesso in uno Stato ma coinvolge um gruppo criminale organizzato che svolga attività criminali in più di uno Stato; o d) se è commesso in uno Stato ma produce effetti significativi in un altro Stato»* (Sassi, 2018, p. 05-06)[5].

O referido Protocolo foi recepcionado no ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004 e, com base nele, serão estudados os efeitos do caso Vini Júnior. Antes, porém, é necessário estabelecer quais os parâmetros e os princípios que a Lei Brasileira exige para sua aplicação aos crimes cometidos no estrangeiro.

2 Identificação das hipóteses de aplicação da Lei Penal Brasileira aos crimes cometidos no estrangeiro

A aplicação da lei penal brasileira aos crimes cometidos fora do Brasil passa pela análise do art. 7º do Código Penal, bem como pelos princípios que regem a extraterritorialidade. Desse modo, será analisado pormenorizadamente tal dispositivo e seus princípios regentes, para verificar se as suas ordenanças se aplicam ao caso do jogador Vini Júnior, bem como se há possibilidade da aplicação do conceito de crime transnacional.

2.1 Extraterritorialidade

[5] Trecho traduzido: "Mais especificamente, nos termos do art. 3, § 2 da Convenção, um crime transnacional ocorre quando satisfaz pelo menos uma das seguintes características, nomeadamente «a) se for cometido em mais do que um Estado; b) se for cometido em um Estado, mas parte significativa dele ocorrer em outro Estado; c) se for cometido em um Estado, mas envolver um grupo criminoso organizado que desenvolve atividades criminosas em mais de um Estado; ou d) se for cometido em um Estado, mas produzir efeitos significativos em outro Estado". (Tradução feita livremente pelo autor).

A regra no ordenamento jurídico brasileiro é que se aplica a lei penal brasileira aos crimes praticados no território nacional, seja físico ou jurídico (princípio da territorialidade). Permite-se, também, de forma excepcional, a aplicação de convenções, tratados e regras de direito internacional aos crimes praticados no território brasileiro, nos moldes do art. 5º, *caput*, do Código Penal (princípio da intraterritorialidade).

Já na extraterritorialidade tem-se o estudo das hipóteses em que se aplica a legislação penal brasileira aos delitos praticados exterior.

A extraterritorialidade pode ser dividida em: a) incondicionada; condicionada; e c) hipercondicionada.

2.2 Princípios Aplicáveis

2.2.1 Princípio da Nacionalidade ou da Personalidade Ativa

Aplica-se a lei da nacionalidade do agente delitivo, independentemente da nacionalidade do sujeito passivo (vítima). Portanto, busca-se saber a nacionalidade de quem praticou o crime.

2.2.2 Princípio da Personalidade Passiva

Aplica-se a lei da nacionalidade do agente quando a vítima for um concidadão. Por exemplo, brasileiro que mata outro brasileiro, fora do Brasil. Como explica Bittencourt, “esse princípio tem por objetivo impedir a impunidade de nacionais por crimes praticados em outros países, que não sejam abrangidos pelo critério da territorialidade”. (Bitencourt, 2020, p. 238).

2.2.3 Princípio da Defesa ou Real

Aplica-se a lei do país da nacionalidade do bem jurídico violado, independentemente do local da infração ou mesmo da nacionalidade do agente delitivo.

Por esse princípio, autoriza-se a extensão da jurisdição penal do Estado a fatos ocorridos fora de seus limites territoriais, com fundamento da nacionalidade do bem jurídico.

Diante da modernidade, por vezes, interesses nacionais são frontalmente violados no exterior. Assim, com base nesse princípio, permite-se ao Estado proteger seus interesses além de suas fronteiras.

2.2.4 Princípio da Justiça Universal ou Cosmopolita ou da Justiça Cosmopolita

Aplica-se a lei do local onde o indivíduo for encontrado, independentemente do local da infração, da nacionalidade do agente delitivo ou do bem jurídico lesado. De acordo com João Mestieri, “o fundamento desta teoria é ser o crime um mal universal, e por isso todos os Estados têm interesse em coibir a sua prática e proteger os bens jurídicos da lesão provocada pela infração penal”. (Mestieri, 1990, p. 117).

2.2.5 Princípio da Representação, da Bandeira, do Pavilhão, Subsidiário ou da Substituição

Aplica-se a lei penal brasileira aos crimes cometidos em aeronaves ou embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, quando estiverem em território estrangeiro e aí não sejam julgadas. (Gonçalves; Alves, 2023, p. 128)

É válido lembrar que às embarcações e aeronaves públicas ou a serviço do governo não se aplica esse princípio, pois são consideradas extensão do território nacional. Portanto, a elas aplica-se o Princípio da Territorialidade.

3 Extraterritorialidade Incondicionada

Na extraterritorialidade incondicionada, aplica-se a lei brasileira ao crime praticado no exterior, independentemente do implemento de quaisquer condições.

Segundo o art. 7º, § 1º, o agente é punido segundo a lei brasileira, ainda que absolvido ou condenado no estrangeiro.

De acordo com o art. 7º, I, do Código Penal, ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro os seguintes crimes: **a) contra a vida ou a liberdade do Presidente da República** (esta hipótese de extraterritorialidade relaciona-se ao Princípio da Defesa ou Real); **b) contra o patrimônio ou a fé pública da União, do Distrito Federal, de Estado, de Território, de Município, de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação instituída pelo Poder Público** (esta hipótese de extraterritorialidade relaciona-se ao Princípio da Defesa ou Real); **c)contra a administração pública, por quem está a seu serviço** (esta hipótese de extraterritorialidade relaciona-se ao Princípio da Defesa ou Real); **d) de genocídio, quando o agente for brasileiro ou domiciliado no Brasil.**

Quanto a esta última hipótese, a doutrina diverge sobre qual princípio fundamenta a extraterritorialidade da lei brasileira, na seguinte ordem de preferência: 1ª corrente: adota o princípio da Justiça Universal; 2ª corrente: adota o princípio da Defesa ou Real, aplicando-se a lei brasileira somente se for genocídio contra brasileiro; 3ª corrente: adota o princípio da nacionalidade ativa.

Damásio E. de Jesus justifica as razões que levaram estes delitos a serem tratados como hipótese de extraterritorialidade incondicionada, afirmando que "funda-se o incondicionalismo na circunstância de esses crimes ofenderem bens jurídicos de capital importância, afetando interesses relevantes do Estado". (Jesus, 2013, p. 172)

4 Extraterritorialidade Condicionada

Na extraterritorialidade condicionada, a aplicação da lei brasileira aos crimes cometidos no estrangeiro depende do implemento de algumas condições.

Esta modalidade de extraterritorialidade se aplica aos crimes descritos no art. 7, II, do Código Penal: **a) os crimes que, por tratado ou convenção, o Brasil se obrigou a reprimir** (adotou-se o Princípio da Justiça Universal); **b) os crimes praticados por brasileiro** (adotou-se o Princípio da Nacionalidade Ativa); **c) os crimes praticados em aeronaves ou embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, quando em território estrangeiro e aí não sejam julgados** (adotou-se o Princípio da Representação ou da Bandeira).

Após a prática de um dos crimes acima mencionados, somente será possível a aplicação da lei brasileira se forem preenchidas as seguintes condições, previstas no art. 7º, § 2º, do Código Penal, de forma cumulativa:

a) Entrar o agente no território nacional: Quanto a esta condição, deve-se entender que entrar no território nacional não significa nele permanecer. O dispositivo exige apenas o ingresso no território, que pode ser tanto o físico, quanto o jurídico. Trata-se de condição de procedibilidade para o início da ação penal;

b) Ser o fato punível também no país em que foi praticado: É aquilo que a doutrina tem chamado de dupla tipicidade, ou seja, o fato praticado deve ser crime tanto no Brasil, quanto no exterior. Trata-se de condição objetiva da punibilidade;

c) Estar o crime incluído entre aqueles pelos quais a lei brasileira autoriza a extradição: Trata-se de condição objetiva da punibilidade;

d) Não ter sido o agente absolvido no estrangeiro ou não ter aí cumprido a pena: Diferentemente da extraterritorialidade incondicionada, na extraterritorialidade condicionada, se o agente for absolvido no estrangeiro ou se tiver cumprido toda sua pena, não poderá ser novamente processado e punido em território nacional. Trata-se de condição objetiva da punibilidade;

e) Não ter sido o agente perdoado no estrangeiro ou, por outro motivo, não estar extinta a punibilidade, segundo a lei mais favorável: Trata-se de condição objetiva da punibilidade. Preenchidas todas essas condições, autoriza-se a aplicação da lei brasileira ao crime cometido no estrangeiro.

5 Extraterritorialidade Hipercondicionada

A extraterritorialidade hipercondicionada encontra-se no art. 7º, § 3º, do Código Penal, que dispõe:

> A lei brasileira aplica-se também ao crime cometido por estrangeiro contra brasileiro fora do Brasil, se, reunidas as condições previstas no parágrafo anterior.

Diz-se extraterritorialidade hipercondicionada, tendo em vista que, além do implemento das condições previstas no art. 7º, § 2º, do Código Penal, ainda são necessárias o preenchimento de mais duas: **(1º) não foi pedida ou foi negada a extradição; e (2º) requisição do Ministro da Justiça.**

Por exemplo, se um estrangeiro pratica crime de latrocínio (crime patrimonial) contra o presidente da República, devem ser preenchidas todas as condições do art. 7º, § 2º, e, ainda, as do art. 7º, § 3º.

O art. 7º, § 3º, do Código Penal adotou o princípio da Proteção, Defesa ou Real.

6 Competência para o Julgamento do crime

A análise da competência territorial para o julgamento de crime praticado no estrangeiro passa pelo art. 88 do Código de Processo Penal, que dispõe o seguinte:

> Art. 88. No processo por crimes praticados fora do território brasileiro, será competente o juízo da Capital do Estado onde houver por último residido o acusado. Se este nunca tiver residido no Brasil, será competente o juízo da Capital da República.

Assim, pode-se fixar as seguintes premissas:

a) se o agente já residiu no Brasil, a competência será da Capital do Estado de sua última residência (art. 88 do CPP);

b) se o agente nunca residiu no Brasil, a competência será da Capital Federal (art. 88 do CPP).

Em relação à competência material deste crime, ou seja, se será julgado pela justiça federal ou estadual, a análise passa pelo art. 109, IV, da Constituição Federal, *verbis.*

> Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

O julgamento pela Justiça Federal, segundo a Constituição, se dará às infrações penais que forem praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas.

Assim, como regra, o delito de racismo é julgado pela Justiça Estadual, uma vez que não afeta frontalmente bens, serviços ou interesses da União. Contudo, no caso Vini Júnior, que consiste em delito de racismo com proporção mundial, é possível se socorrer do entendimento esposado pelos Tribunais Superiores quanto ao racismo veiculado via redes sociais. Para o Superior Tribunal de Justiça (CC 191.970-RS), se as ofensas forem "divulgadas pela internet, em perfis abertos da rede social *Facebook* e da plataforma de compartilhamento de vídeos *Youtube*, ambos de abrangência internacional, está configurada a competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento do feito."

Este entendimento se funda, basicamente, na exponencialidade da lesão, uma vez que as redes sociais possuem capacidade de alcance transnacional. Portanto, considerando a dimensão do acontecido, uma vez que a transmissão da Liga Espanhola é evento mundialmente retransmitido, é possível a aplicação do mesmo entendimento já esposado pelo Superior Tribunal de Justiça, atraindo a competência da Justiça Federal.

7 Subsunção das Normas estudadas ao Caso Vini Júnior

Ao noticiado pela mídia, verifica-se que os agentes delitivos se enquadram nos dispositivos da Lei 7.716/89 (Lei de Racismo), que traz as seguintes disposições, correlatas ao caso em análise:

> Art. 2º-A Injuriar alguém, ofendendo-lhe a dignidade ou o decoro, em razão de raça, cor, etnia ou procedência nacional. (Incluído pela Lei nº 14.532, de 2023)
> Pena: reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 14.532, de 2023)
> Art. 20. Praticar, induzir ou incitar a discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional. (Redação dada pela Lei nº 9.459, de 15/05/97)
> § 2º-A Se qualquer dos crimes previstos neste artigo for cometido no contexto de atividades esportivas, religiosas, artísticas ou culturais destinadas ao público: (Incluído pela Lei nº 14.532, de 2023)
> Pena: reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e proibição de frequência, por 3 (três) anos, a locais destinados a práticas esportivas, artísticas ou culturais

> destinadas ao público, conforme o caso. (Incluído pela Lei nº 14.532, de 2023).

Demais disso, vê-se estar diante de hipótese de extraterritorialidade hipercondicionada da Lei Brasileira, descrita no art. 7º, § 3º, do Código Penal.

O caso em comento configura nítida hipótese de crime cometido por estrangeiro contra brasileiro fora do Brasil, passível, portanto, de aplicação da lei penal brasileira. Nesse caso, determina a lei penal que sejam preenchidos os requisitos dos §§ 2º e 3º do artigo 7º, conforme segue:

a) Entrar o agente no território nacional: Para punição dos indivíduos que perpetraram o delito contra o jogador, estes devem entrar no território nacional, seja ele físico ou jurídico. Não há necessidade de permanecer por muito tempo em território nacional, desde que ingressem de alguma forma. Contudo, não há notícia, até o presente momento, de que quaisquer dos agentes identificados tenham ingressado no território brasileiro após a prática do crime;

b) Ser o fato punível também no país em que foi praticado: O segundo requisito a ser adimplido é a dupla tipicidade, ou seja, o fato deve ser considerado crime no Brasil e na Espanha. Nesse sentido, a Espanha também tipifica o delito de Racismo, o qual se encontra previsto no art. 510 do Código Penal espanhol, que trata dos crimes cometidos durante o exercício dos direitos fundamentais e liberdades públicas garantidos pela Constituição, dispondo o seguinte:

> 1. Serán castigados con una pena de prisión de uno a cuatro años y multa de seis a doce meses:
> a) Quienes públicamente fomenten, promuevan o inciten directa o indirectamente al odio, hostilidad, discriminación o violencia contra un grupo, una parte del mismo o contra una persona determinada por razón de su pertenencia a aquel, por motivos racistas, antisemitas, antigitanos u otros referentes a la ideología, religión o creencias, situación familiar, la pertenencia de sus miembros a una etnia, raza o nación, su origen nacional, su sexo, orientación o identidad sexual, por razones de género, aporofobia, enfermedad o discapacidad.[6]

[6] 1. São punidos com pena de prisão de um a quatro anos e multa de seis a doze meses:
a) Aqueles que publicamente encorajam, promovem ou incitam direta ou indiretamente ao ódio, hostilidade, discriminação ou violência contra um grupo, parte dele ou contra uma pessoa determinada em razão de sua pertença a ele, por motivos racistas, antissemitas, anticigano ou outros motivos. referindo-se a ideologia, religião ou crenças, situação familiar, pertença dos seus membros a um grupo étnico, raça ou nação, à sua origem nacional, ao seu sexo, orientação ou identidade sexual, por motivos de género, aporofobia, doença ou deficiência. (Tradução feita livremente pelo autor).

c) Estar o crime incluído entre aqueles pelos quais a lei brasileira autoriza a extradição: Os crimes pelos quais a lei brasileira autoriza a extradição, coincidentemente, são os mesmos crimes pelos quais o Brasil aplica a lei brasileira aos crimes cometidos no estrangeiro. Esse requisito passa pela análise, em especial, do artigo 82, IV, da Lei 13.445/17, conhecida como Lei de Migração, que dispõe que "não se concederá a extradição quando a lei brasileira impuser ao crime pena de prisão inferior a 2 (dois) anos". No caso Vini Júnior, percebe-se que os delitos praticados suplantam o patamar estabelecido na Lei de Migração, uma vez que os delitos de racismo perpetrado possuem pena de reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos.

d) Não ter sido o agente absolvido no estrangeiro ou não ter aí cumprido a pena: A Lei penal brasileira, a fim de evitar *bis in idem*, impede a punição no Brasil se o agente já tiver sido absolvido no estrangeiro ou não ter aí cumprido a pena. Portanto, como até o presente momento ainda não aconteceu na Espanha nenhuma das situações indicadas, não há óbice para processamento dos delitos em território brasileiro.

e) Não ter sido o agente perdoado no estrangeiro ou, por outro motivo, não estar extinta a punibilidade, segundo a lei mais favorável: Não há notícias de que os infratores tenham sido perdoados ou que sua punibilidade tenha sido extinta, motivo pelo qual o presente requisito também se encontra em termos. Como visto, todos os requisitos previstos no art. 7º, § 2º, do Código Penal foram preenchidos. Assim, serão analisados os dois requisitos faltantes, previstos no art. 7º, § 3º, do Código Penal, que, neste trabalho, indicaremos como requisitos "f" e "g".

f) Não foi pedida ou foi negada a extradição: Não há notícia pública de que tenha sido pedida ou que foi negada a extradição dos agentes delitivos, motivo pelo qual este requisito encontra-se hígido.

g) Requisição do Ministro da Justiça: Por fim, para que exista a possibilidade de punição dos agentes pela lei brasileira, é mister que haja requisição do Ministro da

Justiça. A requisição do Ministro da Justiça é uma espécie de autorização para persecução penal. Trata-se de um instrumento jurídico, à semelhança da representação do ofendido, permitindo-se que os órgãos da persecução penal investiguem e, posteriormente, ajuíze-se a ação penal.

Registre-se que o Ministério Público, mesmo existindo a requisição do Ministro da Justiça, não está obrigado a oferecer a denúncia, pois a requisição funciona como autorização para o processamento e não como uma ordem para o manejo da ação penal.

Neste caso, havendo a requisição do Ministro da Justiça, haverá a realização da investigação para a colheita de elementos de autoria e materialidade e, chegando as conclusões da investigação ao Ministério Público, o Membro do *Parquet* analisará se há justa causa para o manejo da ação.

Diga-se, ainda, que a requisição do Ministro da Justiça não está sujeita a prazo decadencial, contudo, deve ser realizada até o termo final da prescrição. No caso em comento, que analisa crime de racismo, o qual, consoante previsão constitucional, constitui delito imprescritível, tem-se um prazo bastante elástico para que o Ministro da Justiça decida se é ou não caso de requisição.

Nessa tocada, apesar de certa divergência sobre o tema, tem-se entendido que, mesmo após realizada requisição pelo Ministro da Justiça pode ele se retratar, uma vez que se trata de decisão de natureza política, a qual se baseia em juízo de conveniência e oportunidade.

De acordo com o noticiado pela mídia[7], o Ministro da Justiça brasileiro informou que estuda a possibilidade de aplicação da extraterritorialidade de Lei Penal Brasileira para que os infratores sejam julgados no Brasil.

8 Crime Transnacional

O conceito de transnacionalidade de crime encontra-se descrito no Decreto nº 5.015, de 12 de março de 2004, que promulgou a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional no Brasil.

[7] **Ministro da Justiça diz estudar 'remédio extremo' no caso de racismo contra Vini Jr:** https://oglobo.globo.com/esportes/noticia/2023/05/ministro-da-justica-diz-estudar-remedio-extremo-no-caso-vini-jr.ghtml. Acesso em: 27 jun. 2023, às 16:31 horas.

Inicialmente, a referida normatização delimita que a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional aplica-se somente às infrações descritas nos artigos 5º (Criminalização da participação em um grupo criminoso organizado), 6º (Criminalização da lavagem do produto do crime), 8º (Criminalização da corrupção) e 23 (Criminalização da obstrução à justiça) da Convenção, bem como às infrações graves, sempre que tais infrações sejam de caráter transnacional e envolvam grupo criminoso organizado.

Por infração grave, a Convenção entende como o ato que constitua infração punível com uma pena de privação de liberdade, cujo máximo não seja inferior a quatro anos ou com pena superior.

Grupo criminoso organizado significa, na acepção da Convenção, um grupo estruturado de três ou mais pessoas, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção, com a intenção de obter, direta ou indiretamente, um benefício econômico ou outro benefício material (artigo 2º, “a”).

Demais disso, a Convenção (artigo 3.2) entende que a infração será de caráter transnacional se:

a) For cometida em mais de um Estado;

b) For cometida num só Estado, mas uma parte substancial da sua preparação, planeamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado;

c) For cometida num só Estado, mas envolva a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado; ou

d) For cometida num só Estado, mas produza efeitos substanciais noutro Estado.

Diante disso, pode-se entender que, para caracterização de um delito transnacional são necessários três requisitos: 1) prática de uma das infrações descritas na Convenção (artigos 5º, 6º, 8º e 23) ou prática de infrações graves; 2) caráter transnacional da conduta (artigo 3.2); e 3) conduta praticada por grupo criminoso organizado.

Os atos praticados contra o jogador Vini Júnior, sem dúvida, consistem em infrações graves, nos termos da Convenção do Crime Organizado Transnacional, uma vez que, de acordo com a Lei 7.716/89 (Lei de Racismo), possuem pena de reclusão,

de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. Portanto, o primeiro requisito para o reconhecimento foi adimplido.

Em relação ao caráter transnacional da conduta perpetrada, não se conseguiu vislumbrar o preenchimento das normas da Convenção.

Não se trata de conduta que foi cometida em mais de um Estado. Embora se saiba que o racismo é conduta replicada em outros lugares, não há, pelo menos por ora, ligação de causa e efeito deste caso com outras praticadas em outros Estados nacionais.

A ação não foi cometida em um só Estado, mas parte substancial da sua preparação, planejamento, direção e controle tenha lugar em outro Estado. Foram atos que aconteceram durante o jogo na Espanha, não havendo notícia de atos preparatórios fora dos lindes nacionais.

A ação não foi cometida em um só Estado, mas envolveu a participação de um grupo criminoso organizado que pratique atividades criminosas em mais de um Estado. Pelas notícias veiculadas, a torcida do time praticou tais atos durante o jogo, não havendo menção de estar em conluio com grupos criminosos de outros lugares.

Além disso, a ação não foi cometida em um só Estado, mas produziu efeitos substanciais noutro Estado. A análise deste requisito merece digressão mais aprofundada.

Certamente, os atos praticados contra o jogador Vini Júnior produziram efeitos no Brasil. Quem tomou conhecimento desses fatos, seguramente ficou indignado com a situação, em razão da baixeza moral do que foi realizado. Porém, quando a Convenção fala em “produzir efeitos substanciais noutro Estado”, está se referindo a alguma violação afeta à soberania nacional, especialmente voltada a benefício econômico ou outro benefício material. Assim, pelo conceito convencional, não há caráter transnacional da conduta.

No mesmo sentido, não se vislumbra a prática da conduta por grupo criminoso organizado. A finalidade específica do grupo criminoso descrito na Convenção não está devidamente demonstrada. Não há notícias, ao menos por ora, de que se cuida de grupo estruturado, existente há algum tempo e atuando concertadamente com o propósito de cometer uma ou mais infrações graves ou enunciadas na Convenção.

Para além, as condutas perpetradas contra o jogador não tiveram como intuito, ao menos pelo noticiado, promover benefício econômico ou outro benefício material aos infratores.

Ao que parece, trata-se de conduta racista ligada primordialmente à baixeza moral dos infratores, e não propriamente de ato que vise benefício econômico e material.

Assim, diante do não preenchimento dos requisitos da convenção, entende-se que não é possível o reconhecimento do crime transnacional.

Considerações Finais

Realizado o estudo sobre o caso Vini Júnior, pode-se concluir que os delitos praticados contra o jogador brasileiro não são conceitualmente transnacionais, uma vez que, apesar de graves, não encontram guarida teórica na Convenção e Protocolos das Nações Unidas.

De outra banda, tais crimes podem ser processados e julgados em território brasileiro, uma vez que preenchem, na íntegra, os requisitos que permitem a aplicação da regra da extraterritorialidade hipercondicionada, de modo que, caso venham a ser julgados no Brasil, a competência para seu julgamento será da Justiça Federal de Brasília, considerando a repercussão transnacional dos fatos, bem como que os infratores são estrangeiros e (muito possivelmente) nunca tiveram residência no Brasil.

Por derradeiro, embora o delito cometido contra o jogador Vini Júnior não configure propriamente crime transnacional, os efeitos dos acontecimentos possuem cunho transnacional, tendo em vista que foram replicados, quase que à semelhança, no jogo River Plate e Fluminense, na Argentina, no dia 8 de junho de 2023, além de estarem se tornando corriqueiros em todas as partes do mundo.

Referências

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado de direito penal 1.** Parte geral. Vol. 1. 26. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GIARO, Tomas. **Transnational law and its historical precedentes.** In: Studia Iuridica, n. 68. Warszawa (Pl.): Uniwersytet Warszawski, 2016.

GONÇALVES, Matheus Kuhn; ALVES, Jaime Leônidas Miranda. **Manual de direito penal**: parte geral. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

JESUS, Damásio de. **Direito penal.** Vol. 1: parte geral. *35.* ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

MESTIERI, João. **Teoria elementar de direito criminal.** Parte Geral, Rio de Janeiro, Editora do Autor, 1990.

SASSI, Silvia. **Diritto transnazionale x diritto internazionale**. Marzo, 2018. Disponível em: https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/uploads/2018/03/sassi.pdf. Acesso em: 15 jul. 2024.

O Ativismo Judicial Dialógico como Legítimo Instrumento para Concretização dos Direitos Fundamentais*

Dialogical Judicial Activism as a Legitimate Instrument for the Achievement of Fundamental Rights

Tiago Lopes Nunes

Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (2008). Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (2010). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá (2018). Especialista em Direito e Prática Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2023). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela UNOPAR/ANHANGUERA (2024). Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Doutorando em Ciência Jurídica - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Foi Assessor Jurídico Especial do Ministério Público do Ceará (2008), Advogado (2008-2011) e Procurador do Município de Mossoró/RN (2008-2011). Desde 2011 é Promotor de Justiça em Rondônia. Foi Coordenador de Planejamento e Gestão do MPRO (2021/2023) e Vice-Presidente da Associação do Ministério Público de Rondônia (2023-2024). Atualmente é professor da Escola Superior e Secretário-Geral do Ministério Público de Rondônia. E-mail: 21818@mpro.mp.br.

Fábio Rodrigo Casaril

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2006). Professor convidado da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia e Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia desde 2011. Mestre em Direito pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA, IDP, Brasil (2021). Doutorando em Ciência Jurídica - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: fabio.casaril@mpro.mp.br.

Laíla de Oliveira Cunha Nunes

Mestra em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Especialista em Direito e Prática Constitucional (2023). Especialista em Direito Ambiental (2023). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção (2018). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2010). Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho (2009). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2008). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2006). Ex-oficiala do Ministério Público de Minas Gerais (2006-2011). Desde 2011 é

* [Recebido em: 12/07/2024 - Aceito em: 21/08/2024]

Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, atuando atualmente como coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária. E-mail: 21820@mpro.mp.br.

Resumo

O propósito do vertente trabalho consiste em analisar como decisões judiciais proferidas com o desiderato de implementar direitos fundamentais, por vezes pejorativamente classificadas como ativistas, possuem seu espaço de legitimidade dentro de um sistema normativo democrático. Para tanto, foi utilizado o método hipotético dedutivo, elegendo-se uma hipótese viável, sugerida como factível por meio de pesquisa bibliográfica. Inicialmente, o texto traz uma breve digressão sobre o surgimento do ativismo judicial e, na sequência, traça a possível relação entre essa técnica e a teoria do estado de coisas inconstitucional. Como resultado, conclui-se que o ativismo judicial, desde que dialógico, não viola o regime democrático e a separação dos poderes, sendo medida com o potencial de garantir a concretização da dignidade humana, pilar axiológico do ordenamento jurídico brasileiro.

Palavras-chave: poder judiciário; direitos constitucionais; democracia.

Abstract

The purpose of this paper aspect is to analyze how judicial decisions handed down with the aim of implementing fundamental rights, sometimes pejoratively classified as activists, have their space of legitimacy within a democratic normative system. To this end, the hypothetical deductive method was used, choosing a viable hypothesis, suggested as feasible through bibliographical research. Initially, the text provides a brief digression on the emergence of judicial activism and, subsequently, outlines the possible relationship between this technique and the theory of the unconstitutional state of affairs. As a result, it is concluded that judicial activism, as long as it is dialogical, does not violate the democratic regime and the separation of powers, being measured with the potential to guarantee the realization of human dignity, an axiological pillar of the Brazilian legal system.

Keywords: judiciary; constitutional rights; democracy.

Introdução

No cenário do constitucionalismo contemporâneo, a concretização dos direitos fundamentais tornou-se um imperativo não apenas social e político, mas também jurídico (Barroso, 2006). Em meio a uma sociedade em constante transformação, onde os valores e as demandas dos cidadãos sofrem acelerada metamorfose, o papel contramajoritário do Poder Judiciário assume relevância ainda maior na proteção e promoção da dignidade humana (Beck, 2018). Nesse contexto, emerge o conceito de ativismo judicial dialógico como uma técnica decisional que busca não apenas a interpretação mais adequada das normas, mas sobretudo estabelecer um diálogo constante com os diversos atores sociais, visando efetivar os direitos fundamentais de maneira mais ampla e igualitária (De Pinho, 2013).

O presente trabalho propõe uma reflexão sobre o papel do ativismo judicial dialógico na concretização dos direitos fundamentais, destacando sua importância na promoção da justiça social e na construção de uma sociedade mais inclusiva e democrática. Para tanto, serão abordados conceitos-chave relacionados aos direitos fundamentais, ao ativismo judicial e ao diálogo entre os poderes estatais e a sociedade civil.

Abordar-se-á, ainda, a técnica do ativismo judicial dialógico no julgamento de litígios estruturais, demonstrando que sua utilização não viola necessariamente a garantia da separação dos poderes. Com efeito, a divisão das funções do Estado surgiu como uma garantia do cidadão em face da concentração do poder, de modo que não parece lógico que ela possa agora ser utilizada como argumento para, na prática, inviabilizar a concretização de direitos previstos constitucionalmente cuja não implementação decorre de omissão ilegítima do Estado.

Ao longo deste artigo, argumentar-se-á que o ativismo judicial dialógico representa uma abordagem promissora para a efetivação dos direitos fundamentais em um contexto marcado pela pluralidade e pela diversidade de interesses. Por meio do diálogo e da colaboração entre o Judiciário, os demais poderes estatais e a sociedade civil, é possível superar obstáculos e desafios na garantia da dignidade humana, contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária.

1 Ativismo judicial

1.1 Conceito

É bastante antiga a discussão acerca dos limites da atividade interpretativa do Poder Judiciário quando do exercício de suas funções típicas. No entanto, como leciona Cappelletti (1993), houve grande expansão legislativa a partir da segunda metade do século XX, o que consequentemente ampliou o papel dos juízes, em especial considerando as necessidades advindas do modelo de *checks and balances*[2]. Na mesma linha, Barroso (2006) destaca o surgimento de um novo constitucionalismo na Europa continental no período do pós-guerra, fenômeno que também atingiria o Brasil com a Constituição Federal de 1988. Trata-se do que o autor denomina neoconstitucionalismo, doutrina baseada no pós-positivismo, que ensejou profundas transformações na aplicação do Direito, as quais basicamente decorreram da expansão da jurisdição constitucional e de uma nova hermenêutica, que acabou por dar maior fluidez à interpretação das normas, ensejando, assim, o protagonismo da atividade jurisdicional no cenário normativo.

Nos últimos anos, todavia, a atuação do Poder Judiciário vem sendo alvo de diversas críticas, que apontam a ocorrência sistêmica de uma ilegítima judicialização da política, popularizando, com isso, a compreensão do ativismo judicial como uma interferência indevida de magistrados em decisões de índole político-administrativas (Coura; Paula, 2018).

Conceituar o termo ativismo judicial, entretanto, não é tarefa fácil. A elevada abstração semântica dos vocábulos envolvidos, aliada à complexidade institucional inerente ao tema, permite ao intérprete traçar diferentes significados, impedindo uma definição precisa. Nesse sentido, Wang *et al* destacam que:

> O ativismo é, aliás, outro conceito vago, pois pode ser caracterizado a partir de uma divisão pré-estabelecida de campos (o juiz substitui os representantes eleitos), da intenção do juiz (o juiz deixa de aplicar a lei para

[2] A teoria da separação dos poderes foi construída ao longo dos séculos, em busca de se superar um Estado absolutista para se alcançar um Estado Mínimo, em que os poderes de legislar, julgar e administrar não ficassem nas mãos de uma única pessoa. Em que pese as contribuições teóricas de Aristóteles, John Locke e Bolingbroke, a criação da teoria da separação dos poderes – tal como é atualmente delineada – é atribuída a Montesquieu, que acreditava na necessidade de um controle recíproco entre os poderes, formulando o sistema de freios e contrapesos (Souza, 2022).

> promover as suas preferências políticas); e pelos efeitos (a decisão judicial tem impactos sobre as políticas públicas). Outros elementos podem entrar no conceito de ativismo, como a instabilidade da jurisprudência, a tendência do juiz ativista de reverter uma orientação predominante, ou uma intenção política de ampliar os poderes das Cortes (Wang et al, 2013, p. 34).

Na busca de um conceito, Campos (2019) explica que, em sua visão, ativismo judicial é o exercício expansivo, não necessariamente ilegítimo, de poderes político-normativos por parte de juízes e cortes em face dos demais atores políticos, que: (a) deve ter sua moldura fixada pelas constituições e leis locais; (b) responde aos mais variados fatores institucionais, políticos, sociais e jurídico-culturais, a depender do momento histórico vivido; (c) se manifesta por meio de múltiplas dimensões práticas decisórias.

Barroso (2018), por seu turno, aponta o ativismo judicial simplesmente como uma participação mais ampla e intensa do Poder Judiciário na concretização dos fins constitucionais. Já Abboud e Mendes (2019) imprimem uma conotação negativa ao instituto, aduzindo que, ao contrário de outras posturas jurisdicionais contemporâneas expressamente autorizadas pela Constituição, ele promove o subjetivismo do julgador e um empoderamento ilegítimo do Judiciário. Apenas à guisa de ilustração, cita-se:

> Não podemos confundir o ativismo judicial com algumas posturas judiciais que, no século XXI, sob a égide da Constituição de 1988, são perfeitamente legítimas. Destacamos: i) o controle dos atos do Legislativo e do Judiciário, quando eles se mostrarem contrários, formal e/ou materialmente, ao texto constitucional e às leis; ii) a atuação contramajoritária do Judiciário para proteger direitos fundamentais contra agressões do Estado ou de maiorias oriundas da própria sociedade civil e iii) atuação normativa do STF na correção da ação da omissão legislativa nas hipóteses constitucionalmente autorizadas, e.g., mandado de injunção. Tais condutas simbolizam atos de submissão e respeito à ordem democrática, cujos fundamentos se encontram em nossa Constituição Federal. Por conseguinte, no Brasil, o que se designa – ou se deveria designar – por essa expressão é algo totalmente diverso e até mais preocupante: trata-se da suspensão, pelo Poder Judiciário, dos pré-compromissos democráticos (Constituição e leis), que dão lugar, pura e simplesmente, à subjetividade de quem estiver julgando. É a troca do direito institucionalizado nas leis e na jurisprudência pela ideologia ou pela política; mais, pelo senso de justiça ou pelo moralismo. A partir dela, o Judiciário se agiganta e invade, de forma indevida, a esfera dos outros Poderes (Legislativo e Executivo). Antes que se levantem objeções a essa afirmação, é óbvio que o Supremo Tribunal Federal, ao, por exemplo, declarar inconstitucional uma lei, está atingindo diretamente a esfera do Poder Legislativo. Ocorre que a Constituição o admite expressamente. O que nela não está previsto e, portanto, resulta absolutamente proibido, é que o Judiciário, na figura de qualquer mulher ou homem investido do dever-poder de julgar casos concretos, torne sem efeitos uma lei produzida democraticamente, por motivos de discordância política ou ideológica com o seu conteúdo (Abboud; Mendes, 2019, n.p.).

Em epítome, conforme destaca Campos (2012), há duas vertentes ideológicas principais acerca da definição de ativismo judicial. Para a parcela mais conservadora da doutrina, juízes ativistas representam uma ameaça à democracia e à separação dos poderes, traduzindo tão somente um excesso judicial. Há, todavia, quem vê o ativismo com bons olhos, notadamente porquanto, ao garantir direitos fundamentais diante da inércia ou abuso de poder por parte de outros atores estatais, o Poder Judiciário não faria outra coisa senão exercer sua função precípua.

Diante da ausência de consenso sobre o tema, é importante destacar que o ativismo judicial será aqui tratado tão somente como técnica utilizada pelos juízes para preencher vácuos de institucionalização (déficits funcionais) dos demais poderes, com o desiderato de concretizar direitos e garantias fundamentais, sem que isso implique, *a priori*, exercício ilegítimo de poder.

1.2 Surgimento

Campos (2016) aponta os antecedentes históricos do ativismo judicial, destacando que o termo foi utilizado pela primeira vez pelo historiador estadunidense Arthur Schlesinger Jr., em um artigo intitulado *The Supreme Court*: 1947. O articulista cunhou a expressão ativismo judicial em antagonismo ao termo autorrestrição do Judiciário. Conferindo viés maniqueísta ao instituto, Schlesinger Jr. apontou que juízes ativistas substituem a vontade do legislador pela sua, sob a justificativa de atuarem em prol das liberdades civis e dos direitos das minorias. Juízes não ativistas, por seu turno, compreenderiam que não cabe ao Poder Judiciário interferir no campo da política em nenhuma medida. Conforme leciona o professor da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Campos, 2016), a formulação de Schlesinger apontou, no entanto, para uma discussão muito mais político-institucional do que simplesmente jurídico-metodológica, defendendo ideologicamente a doutrina da autorrestrição judicial.

Ainda segundo Campos (2016), três precedentes julgados pela Suprema Corte Norte-Americana constituem o primeiro esboço do que mais tarde seria definido como ativismo judicial. São eles: Marbury vs. Madisson (1803), Dred Scott vs. Sandford (1857) e Lochner vs. New York (1905).

1.3 Estado de Coisas Inconstitucional

Certamente, a teoria do estado de coisas inconstitucional constitui o mais relevante exemplo em relação às complexidades decorrentes do ativismo judicial. Em linhas gerais, referida doutrina traduz medida extrema tomada pelo Judiciário, que busca fazer com que os demais Poderes observem os direitos fundamentais, uma vez constatadas graves e sistêmicas violações a essas esferas jurídicas por omissão ilegítima estatal (Campos, 2019).

A técnica denominada Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) foi concebida pela Corte Constitucional da Colômbia (CCC) na *Sentencia de Unificación* 559, proferida em 6 de novembro de 1997 (Colômbia, 1997). Nessa ocasião, foi julgado um caso envolvendo quarenta e cinco professores que tiveram direitos previdenciários suprimidos pelas autoridades municipais de María La Baja e Zambrano. A CCC constatou que os motivos que determinaram o desrespeito aos direitos dos professores eram decorrentes de falhas estruturais do Estado colombiano, já que não podiam ser imputados a um único órgão, mas sim às diversas esferas do poder público. Com isso, o Tribunal declarou o estado de coisas inconstitucional e determinou aos órgãos estatais responsáveis pelas políticas públicas educacionais que tomassem as medidas administrativas e orçamentárias necessárias para a correção das ofensas aos direitos fundamentais de milhares de professores que estavam na mesma situação dos autores.

Em seguida, entre os anos de 1997 e 2003, a Corte Constitucional da Colômbia utilizou o ECI em pelo menos seis casos, porém, nem todos obtiveram o mesmo sucesso na efetivação dos direitos fundamentais.

No caso mais emblemático e de maior repercussão da utilização do estado de coisas inconstitucional na Colômbia, referente à situação das pessoas deslocadas dentro do país em razão da violência, a CCC definiu os critérios e pressupostos para a valoração da existência do instituto.

Na *Sentencia* T-125 de 2004, a Corte assim estabeleceu:

> Dentro de los factores valorados por la Corte para definir si existe un estado de cosas inconstitucional, cabe destacar los siguientes: (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las

> autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. (Colômbia, 2004, p. 3)

Pode-se afirmar que, para a devida configuração do estado de coisas inconstitucional, são necessários quatro pressupostos.

O primeiro pressuposto traduz a constatação de um quadro de violação massiva e contínua de direitos fundamentais, que afeta um número amplo de pessoas. O segundo diz respeito à omissão reiterada e persistente das autoridades públicas no cumprimento de suas obrigações, defesa e promoção dos direitos fundamentais. O terceiro se relaciona com as medidas necessárias à superação das inconstitucionalidades, especialmente diante da constatação das falhas estruturais como deficiência no ciclo das políticas públicas. O quarto e último pressuposto se refere à potencialidade de um número elevado de afetados transformarem a violação de direitos em demandas judiciais individuais que, somando-se às já existentes, produziriam grave congestionamento da máquina judiciária.

Ao se valer dessa técnica, é inegável que o Judiciário assume papel mais ativo, visando à formulação de políticas públicas e assegurando seu controle e execução. Todavia, o desiderato jurisdicional nesse caso é exclusivamente garantir a efetivação de direitos fundamentais que estão sendo ignorados de forma ilegítima pelos demais Poderes. Nesse norte, Campos leciona que:

> O ativismo judicial estrutural, presente na declaração do ECI, pode ser considerado legítimo se, além de observarem-se seus pressupostos, permitir ou catalisar o diálogo entre os poderes e destes com a sociedade. Com efeito, toda e qualquer proposta normativa, que implique ampliação do controle judicial de constitucionalidade das omissões legislativas deve se ocupar também dos custos e dos riscos da supremacia judicial. No caso da declaração do ECI, essa preocupação é especialmente válida. Assim, ao lado de se assegurar a efetividade dos direitos fundamentais contra as falhas estruturais, devem ser elaboradas bases normativas que favoreçam a atuação conjunta dos três poderes em torno desses propósitos. Há a necessidade de incentivos judiciais à atuação legislativa e administrativa, sendo reservados espaços de decisão aos poderes políticos mesmo nesses casos. (Campos, 2019, p. 249)

Não há dúvida de que a Constituição realmente confere ao Legislativo e ao Executivo margem substancial de autonomia na definição da forma e medida em que os direitos fundamentais devem ser efetivados. De fato, em uma sociedade democrática, as normas constitucionais sobre direitos sociais devem ser abertas, a fim de receber diversos graus de concretização, consoante as alternativas periodicamente escolhidas pelos próprios cidadãos, através de agentes legitimamente eleitos. Em princípio, portanto, conclui-se que o Poder Judiciário não deve intervir na esfera de discricionariedade reservada à Administração, substituindo-a em juízos de conveniência e oportunidade, para controlar as opções de organização e prestação de serviços públicos, ainda que essenciais.

Todavia, se os órgãos estatais competentes descumprirem os encargos político-jurídicos a eles atribuídos pela Carta Magna, comprometendo a eficácia e a integridade de direitos individuais e/ou coletivos constitucionalmente assegurados, ainda que derivados de cláusulas revestidas de conteúdo programático, a intervenção do Poder Judiciário se impõe, não havendo que se falar em violação à separação dos poderes, notadamente tendo em vista a dimensão política da jurisdição constitucional (Brasil, 2004).

Apenas à guisa de ilustração, cita-se o comentário de Freitas, Cabral e Aponte (2021) em relação à declaração do ECI reconhecida pelo STF nos autos da ADPF 347/DF:

> A leitura do extenso voto proferido pelo Relator e integralizado pelos demais Ministros, já referenciado, revela com clareza que o Supremo Tribunal Federal reconheceu, desde o primeiro contato com os autos, o Estado de Coisas Inconstitucional, apontando a existência de falha estrutural no sistema penitenciário. Aponta-se a completa deficiência das leis em vigor, as quais, inobservadas, deixam de proteger direitos fundamentais dos encarcerados, além da falta de comunicação entre os Poderes Executivo e Legislativo. Enquanto as políticas públicas são claramente ineficazes para cumprir direitos fundamentais, o Judiciário exacerba o número de prisões provisórias, agravando a superlotação do sistema. A conclusão parece ser acertada, na medida em que o Poder Judiciário, ao assentar a possibilidade de conduzir os outros Poderes a tomarem providências tendentes a erradicar a situação de inconstitucionalidade, fiscalizando e coordenando esforços públicos e, assim, destravando o bloqueio estrutural inerente à máquina pública, tudo para conceber políticas públicas que efetivamente garantam a promoção, proteção e defesa dos direitos fundamentais atualmente vilipendiados, manifestou sua inclinação doutrinária pela mesma forma de ativismo judicial dialógico havida na Corte Constitucional da Colômbia. (Freitas; Cabral; Aponte, 2021, p. 45)

Como visto, a atuação do STF nesse caso visou dar concretude a direitos fundamentais, classificando como injustificável a inércia governamental em viabilizar o estabelecimento e a preservação de condições materiais mínimas de existência dos submetidos ao sistema prisional. Com isso, se fez necessária a intervenção do Poder Judiciário para que o núcleo essencial da dignidade da pessoa humana fosse assegurado, de modo que coube ao Supremo atuar para a superação dos bloqueios políticos e institucionais, promovendo a cooperação entre os Poderes Legislativo e Executivo nos processos de formulação e implementação das soluções necessárias, dialogando com a sociedade por meio de audiências públicas e, ao cabo, monitorando o cumprimento e eficiência das medidas adotadas (Kozicki; Van Der Broocke, 2018).

2 Ativismo judicial dialógico

De acordo com a doutrina de Kozicki e Van Der Broocke (2018), a Constituição Federal de 1988 adveio como reação aos graves retrocessos promovidos pelo governo militar, bem como em resposta às aspirações relativas à superação da profunda desigualdade socioeconômica produzida ao longo da história do país. Logo, a Carta foi pródiga na previsão de direitos fundamentais, que, no cenário pós-positivista do neoconstitucionalismo, permitiu que suas concretizações pudessem ser judicialmente exigidas.

É nesse contexto que o STF reconheceu o estado de coisas inconstitucional do sistema carcerário brasileiro, abrindo espaço para a adoção de medidas estruturais com o desiderato de efetivar garantias fundamentais (Brasil, 2023).

A doutrina tem chamado esses complexos litígios de estruturais, ou seja, aqueles que buscam remodelar determinada política pública cuja ineficiência causa graves e reiteradas violações a direitos fundamentais. Na busca por soluções, mas sem olvidar seu poder de decisão, os Tribunais dialogam com os demais poderes constituídos e com a sociedade. Esse intercâmbio de informações legitima o Poder Judiciário no julgamento do caso, fomenta a democracia e retira a Corte de um perigoso isolamento institucional. Justamente deste panorama adveio o termo ativismo judicial dialógico.

Essa nova classe de tutela processual foi pioneiramente identificada e descrita em 1979, por Owen M. Fiss, a partir da análise do provimento mandamental proferido

em 1955 no caso Brown vs. *Board of Education* (Kozicki; Van Der Broocke, 2018). A fim de supervisionar o fim da segregação nas escolas, as Cortes Distritais norte-americanas foram transformadas em entidades quase administrativas. Entretanto, de outra perspectiva, as ordens estruturais originadas a partir desse litígio inauguraram nova fase de relacionamento entre a Suprema Corte e os entes governamentais. Sobre as dificuldades da Suprema Corte em implementar a decisão do emblemático caso Brown vs. *Board of Education*, Campos aponta que:

> A Suprema Corte, em nova decisão, delegou às cortes distritais a tarefa de implementar Brown e acabar com a segregação racial nas escolas. Porém, a "resistência massiva", que incluía o uso de violência para a desobediência às decisões judiciais, estava tendo sucesso em impedir a atuação concreta do julgado. Juízes distritais temiam mesmo por suas vidas. O ponto máximo da resistência veio com o incidente na cidade de Little Rock, no estado segregacionista do Arkansas, no ano de 1957. O governador Orval Faubus utilizou a Guarda Nacional do estado para impedir que nove estudantes negros entrassem em uma escola secundária da cidade, antes exclusiva "de brancos". Tornou-se então necessária a intervenção do Governo Federal. O Presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower, enviou tropas do Exército para a cidade e, dessa maneira, assegurou a entrada dos estudantes negros na escola de Little Rock. Para Eisenhower, estava em jogo saber "se o direito federal ou estadual era supremo", sendo então imperioso intervir em favor da execução da doutrina de Brown até "para manter a supremacia federal". Sem essa intervenção do Executivo federal, Brown enfrentaria um caminho muito mais longo e tortuoso para tornar-se uma realidade concreta (Campos, 2016, p. 91).

Kozicki e Van Der Broocke (2018) concluem, no entanto, que o ativismo judicial dialógico foi melhor sistematizado no já citado ECI reconhecido pela Corte Constitucional Colombiana (Colômbia, 1997), que pressupôs intervenção judicial por meio de práticas dialógicas, que possibilitem a emissão de ordens flexíveis e o necessário monitoramento do cumprimento da decisão, a fim de promover a efetiva reforma dos conjuntos instrumentais-governamentais envolvidos na violação massiva e sistemática de direitos fundamentais. Consoante as lições de Gargarella (2014), a aplicação do ativismo dialógico tem se baseado na teoria democrática e no direito constitucional. Em contraponto às objeções, que alegam que o instituto carece de legitimidade democrática e viola o princípio da separação de poderes, estudiosos têm explanado acerca da natureza democrática das intervenções judiciais que promovem a colaboração entre os poderes e a deliberação sobre direitos fundamentais do cidadão.

Conforme ainda leciona Gargarella:

> *En particular, las soluciones dialógicas prometen terminar con las tradicionales objeciones democráticas a la revisión judicial basadas en las débiles credenciales democráticas del Poder Judicial, o en el riesgo de que, al "imponer la última palabra", afecte el sentido y objeto de la democracia constitucional, según la cual, las mayorías deben estar en el centro de la creación normativa. En este sentido, las soluciones dialógicas eluden el problema de la "última palabra" y pueden ayudar a que la política vuelva a ocupar un lugar prominente en el proceso de toma decisiones* (Gargarella, 2014, n.p.).

Nessa mesma linha, Garavito e Franco (2015) ensinam que as intervenções das cortes constitucionais gozam de maior legitimidade e eficácia quando implementam a democracia deliberativa, ao estabelecer um diálogo com os demais atores sociais. De fato, a decisão "ativista" resta inevitavelmente legitimada quando precedida de uma espécie de contraditório social e institucional, em que diversos entes participam da construção da solução.

Ao analisar o precedente da Corte Constitucional Colombiana T-025 de 2004, a doutrina estabelece que o sucesso dessa decisão na superação das falhas estruturais, vinculadas aos bloqueios políticos e institucionais que norteavam a situação de emergência humanitária dos deslocados internos, deveu-se ao ativismo dialógico da Corte, que, além de adotar as medidas transformadoras, promoveu a colaboração e o diálogo entre os diferentes entes governamentais, possibilitando a deliberação democrática sobre problemas públicos (Garavito; Franco, 2015).

Com efeito, nas lições de Gargarella (2014), as decisões mais dialógicas em casos estruturais envolvem reconhecer a exigibilidade judicial do direito em questão; deixar as decisões de políticas públicas para os poderes eleitos; estabelecer um mapa claro para medir o progresso e monitorar ativamente a execução de ordens judiciais por meio de mecanismos participativos, como audiências públicas, relatórios de andamento e decisões de acompanhamento.

Por intermédio do ativismo dialógico, diante de uma demanda complexa acerca de violações massivas de direitos fundamentais, o Tribunal abre as portas para um diálogo prévio com as autoridades públicas envolvidas na questão, legitimando sua futura decisão.

Inclusive, no julgamento da ADPF nº 347, o relator, Ministro Marco Aurélio Mello (Brasil, 2023), fez ponderações no mesmo sentido, asseverando que nada autoriza o

Supremo a substituir-se ao Legislativo e ao Executivo na consecução de tarefas próprias. O Tribunal deve superar barreiras políticas e institucionais sem afastar esses Poderes dos processos de tomada de decisão e implementação de soluções.

Nesse sentido, Couto (2018) alega que o ativismo estrutural dialógico decorrente de declaração de estado de coisas inconstitucional corresponde à interferência legítima do Poder Judiciário em atividades de atribuição primária de outros Poderes, mediante ordens mandamentais que devem ser cumpridas pelos sujeitos envolvidos, por meio do diálogo institucional com os órgãos afetados.

Na mesma linha, Cunha Júnior aduz que:

> Apesar das conhecidas críticas ao ativismo judicial, o reconhecimento do Estado de Coisas Inconstitucional pode reforçar o sistema de garantias dos Direitos Fundamentais, sobretudo de segmentos populacionais mais vulneráveis e afetados pelo estado de inércia e indiferença dos poderes públicos. Não vejo, entretanto, o ECI como um remédio milagroso a estimular ilusões. Mas pode servir pedagogicamente para (a) estimular a adoção de medidas reais e efetivas; (b) provocar um sério e sincero debate a respeito da falta ou insuficiência de políticas públicas em determinados setores sensíveis (não apenas no sistema penitenciário, mas também nos caóticos sistemas públicos de saúde, de ensino e de segurança pública); e (c) proporcionar a construção de soluções estruturais dialogadas e concertadas entre os poderes públicos, a sociedade e as comunidades atingidas (Cunha Júnior, 2016, n.p.).

Comungando desse entendimento, Lima preleciona que:

> O ECI não implica, necessariamente, uma usurpação judicial dos poderes administrativos ou legislativos. Pelo contrário. A ideia é fazer com que os responsáveis assumam as rédeas de suas atribuições e adotem as medidas, dentro de sua esfera de competência, para solucionar o problema. Para isso, ao declarar o estado de coisas inconstitucional e identificar uma grave e sistemática violação de direitos provocada por falhas estruturais da atuação estatal, a primeira medida adotada pelo órgão judicial é comunicar as autoridades relevantes o quadro geral da situação. Depois, convoca-se os órgãos diretamente responsáveis para que elaborem um plano de solução, fixando-se um prazo para apresentação e conclusão desse plano. Nesse processo, também são indicados órgãos de monitoramento e fiscalização que devem relatar ao Judiciário as medidas que estariam sendo adotadas (Lima, 2015, n.p.).

De fato, o Poder Judiciário somente é acionado para agir nesses casos quando há inércia sistêmica dos demais Poderes em implementar os direitos fundamentais, o que afasta a advertência de indevida intromissão em assuntos de outras esferas

governamentais, bem ainda de que o legislador e o administrador são os mais legitimados e institucionalmente capacitados para garantir a dignidade humana.

Nessa perspectiva da necessidade do diálogo, leciona Barroso:

> Os membros do Judiciário não devem presumir demais de si próprios – como ninguém deve, aliás, nessa vida -, supondo-se experts em todas as matérias. Por fim, o fato de a última palavra acerca da interpretação da Constituição ser do Judiciário não o transforma no único – nem no principal – foro de debate e de reconhecimento da vontade constitucional a cada tempo. A jurisdição constitucional não deve suprimir nem oprimir a voz das ruas, o movimento social, os canais de expressão da sociedade. Nunca é demais lembrar que o poder emana do povo, não dos juízes (Barroso, 2018, p. 90).

Portanto, a legitimidade da decisão tomada em sede de litígio estrutural é reforçada pela "abertura" das Cortes ao diálogo, em oposição ao tradicional e criticado encastelamento, postura naturalmente adotada nos litígios ordinários.

3 Ativismo judicial e concretização dos direitos fundamentais

Kozicki e Van Der Broocke (2018) apontam que se notou, após a Segunda Guerra Mundial, a hipertrofia do Poder Judiciário perante as esferas administrativas, o que se deu através do fortalecimento do controle judicial de constitucionalidade. Há, nesse fenômeno, a preponderância das Cortes Constitucionais, que passaram a tomar decisões com camadas políticas, em contraponto à tradicional autocontenção positivista[3].

De fato, a partir de meados do século XX, diversas Constituições positivaram em seu bojo extenso rol de direitos sociais, os quais, entretanto, não foram imediatamente implementados pelo Estado no plano fático. Não por outro motivo, abriu-se a possibilidade de sua reivindicação perante o Poder Judiciário. Por conseguinte, como aponta Gargarella (2014), tais cláusulas constitucionais, que antes

[3] Em geral, acreditando cegamente no mito da neutralidade, bem como na possibilidade de se cindir o direito da moral, os Juízes foram formados na tradição positivista e acostumados a decidir exclusivamente com base em regras de tudo ou nada, efetuando aplicações silogísticas e operando a partir de métodos tradicionais de interpretação. Nesse novo, contexto, todavia, o Poder Judiciário tem o dever de trabalhar com princípios e acudir em questões da mais alta relevância, envolvendo a ponderação e a normatividade dos direitos e garantias fundamentais (Pinho, 2013).

se encontravam adormecidas, consideradas como direitos meramente programáticos, começaram a romper barreiras para se tornarem efetivas.

Com a hipertrofia judicial, redesenhou-se a própria democracia, vinculando o funcionamento do Estado à garantia da dignidade humana, traduzida na concretização de direitos fundamentais. Para tanto, a ferramenta encontrada foi garantir a proteção de indivíduos e grupos vulneráveis em face da potencial tirania da maioria através da judicialização. Consoante destacam Kozicki e Van Der Broocke:

> A assunção de uma posição de destaque dos direitos fundamentais de segunda dimensão nos textos constitucionais, visando atribuir aos poderes constituídos comportamento ativo na realização da justiça social, representou uma mudança no paradigma jurídico do Estado liberal, a partir da modificação da postura estatal abstencionista para o enfoque prestacional, no sentido da concretização desses direitos por meio das políticas públicas e da consequente intervenção do Estado na vida econômica e social (Kozicki; Van Der Broocke, 2018, p. 152)

Ademais, tem-se observado que, diante de demandas complexas, em busca da efetivação de direitos fundamentais, o Poder Judiciário tem se valido de um ativismo judicial dialógico. E, na busca por sanar falhas estruturais e sistêmicas que causam violações aos direitos fundamentais, para além de sua atuação proativa, ele tem se aproximado dos demais poderes constituídos e da sociedade.

Conforme lecionam Kozicki e Van Der Broocke:

> É nesse contexto que recentemente o STF declarou o Estado de Coisas Inconstitucional (ECI) do sistema carcerário brasileiro, abrindo as portas para a aplicabilidade de um novo mecanismo procedimental, que pressupõe a adoção de medidas estruturais, a fim de dar efetividade a direitos fundamentais constitucionalmente previstos, por meio da atuação coordenada de diversos atores políticos. Essa nova classe de ativismo judicial faz parte de uma tendência incipiente em países da América Latina e em outras nações em desenvolvimento, podendo ser ilustrada pela intervenção judicial em casos que se ocupam de violações generalizadas dos direitos econômicos, sociais e culturais, denominados de litígios estruturais (Kozicki; Van Der Broocke, 2018, p. 155).

Nesse ponto, o reconhecimento do estado de coisas inconstitucional representa importante instrumento na busca por efetivação de direitos fundamentais, na medida em que permite às instituições reformularem seus arranjos, bem como dialogarem com outros atores sociais na construção de esforços para superar o panorama apresentado à Corte – violação massiva de direitos fundamentais.

De fato, tanto Superior Tribunal de Justiça (Brasil, 2014) quanto Supremo Tribunal (Brasil, 2015) entendem, de forma pacífica, ser legítima a intervenção do Poder Judiciário para determinar a efetivação de providências práticas com o fito de garantir o mínimo existencial a indivíduos hipossuficientes e vulneráveis.

De fato, convencionou-se não mais caber ao Judiciário o papel de mero espectador contemplativo da Constituição. Tendo a Carta Magna força normativa, seu descumprimento desencadeia consequências jurídicas efetivas, hábeis a modificar a realidade factual, que hão de ser delineadas no caso concreto através do exercício da jurisdição. Na mesma toada, viu-se que a jurisprudência dos Tribunais Superiores não mais é claudicante a esse respeito, fazendo fenecer a simplificação grosseira, imprecisa e obtusa segundo a qual a "separação dos poderes" seria dogmática e inflexível. Vale dizer, verificada relevante e injustificada omissão constitucional, a determinação de políticas públicas pelo Poder Judiciário não ingressa na legítima esfera de discricionariedade do administrador público, na exata medida em que o cumprimento da Constituição não é discricionário, não se submetendo, portanto, a juízos de oportunidade e conveniência.

Conclusão

A concretização dos direitos fundamentais por meio do ativismo judicial dialógico emerge como paradigma essencial na contemporaneidade. Este artigo investigou a relevância e os impactos desse modelo, evidenciando sua legitimidade ao promover a efetivação dos direitos fundamentais e o fortalecimento da democracia.

Ao adotar abordagem interativa entre os poderes, a sociedade civil e as demandas sociais, o ativismo judicial dialógico revela-se como mecanismo dinâmico e inclusivo, capaz de interpretar e aplicar a legislação de forma a atender às necessidades emergentes da sociedade.

Por conseguinte, conclui-se que esse método não apenas reforça a legitimidade do sistema jurídico, mas também contribui significativamente para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e garantidora das necessidades básicas de todos os cidadãos. Assim, diante do contexto desafiador e em constante evolução, o ativismo judicial dialógico surge como ferramenta imprescindível na busca

pela concretização plena dos direitos fundamentais e na promoção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Referências

ABBOUD, Georges; MENDES, Gilmar Ferreira. Ativismo judicial: notas introdutórias a uma polêmica contemporânea. **Revista dos tribunais**, v. 1008, 2019.

BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 7ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

BARROSO, Luís Roberto. **Neoconstitucionalismo e constitucionalização do Direito**. O triunfo tardio do Direito Constitucional no Brasil, 2006. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista33/Revista33_43.pdf. Acesso em: 7 mar. 2024.

BECK. Ulrich. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial** n. 1.389.952-MT. Relator Min. Herman Benjamin. Brasília, DF, 3 de junho de 2014. Disponível em: https://www.stj.jus.br. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347**. Relator: Min. Marco Aurélio, DF, 04 de outubro de 2023. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 45**. Relator: Min. Celso de Mello. Brasília, DF, 29 de abril de 2004. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.** 592581. Relator: Min. Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 13 de agosto de 2015. Disponível em: https://www.stf.jus.br. Acesso em: 10 mar. 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. A Evolução do Ativismo Judicial na Suprema Corte Norte-Americana. **Revista do Ministério Público do Rio de Janeiro.** nº 60, abr./jun. 2016. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1272607/Carlos_Alexandre_de_Azevedo_Campos.pdf. Acesso em: 8 mar. 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Dimensões do ativismo judicial no Supremo Tribunal Federal**. 2012. 378 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica;

Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9555. Acesso em: 8 mar. 2024.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Estado de Coisas Inconstitucional**. Salvador: Editora Jus Podivm, 2019. 2ª Edição.

CAPPELLETTI, Mauro. **Juízes legisladores?**. Tradução: Carlos Alberto Álvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabres Editor, 1993.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. **Sentencia n. SU-559/1997**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU559-97.htm. Acesso em: 8 mar. 2024.

COLÔMBIA. Corte Constitucional da Colômbia. ***Sentencia de Tutela* T-125/2004, de 17 de junho de 2004**. Disponível em: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm. Acesso em: 8 out. 2023.

COURA, Alexandre de Castro; PAULA, Quenya Silva Correa de. Ativismo judicial e judicialização da política: sobre o substancialismo e procedimentalismo no Estado Democrático de Direito. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, 2018. Disponível em: http://repositorio.fdv.br:8080/bitstream/fdv/1045/1/COURA%20-%20Ativismo%20judicial%20e%20judicializa%c3%a7%c3%a3o%20da%20pol%c3%adtica.pdf. Acesso em 7 mar. 2024.

COUTO, Edenildo Souza. **O Ativismo Judicial Estrutural Dialógico para Efetividade dos Direitos Fundamentais no "Estado de Coisas Inconstitucional**", 2018. 152p. Dissertação (Mestrado em Direito Público) Universidade Federal da Bahia, Bahia, 2018. Disponível em: https://repositorio.ufba.br/handle/ri/27359. Acesso em: 15 mar. 2024.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. O Estado de Coisas Inconstitucional como garantia de direitos fundamentais. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 21, n. 4634, 9 mar. 2016. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/47193. Acesso em: 15 mar. 2024.

FREITAS, Daniel Castanha de; CABRAL, Flávio Garcia; APONTE, William Ivan Gallo. **Estado de Coisas Inconstitucional**: Ativismo Na Corte Constitucional da Colômia e a Migração de Ideias Constitucionais para o STF. Disponível em: https://periodicos.ufms.br/index.php/revdir/article/view/12309. Acesso em: 10 mar. 2024.

GARAVITO, César Rodríguez; FRANCO, Diana Rodríguez. **Juicio a la Exclusión**: El Impacto de Los Tribunales sobre Los Derechos Sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2015.

GARGARELLA, Roberto. **La sala de máquinas de la Constitución**: Dos siglos de constitucionalismo em América Latina. Buenos Aires: Katz Editores, 2014.

GARGARELLA, Roberto. **Por una justicia dialógica**: El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática. Siglo XXI Editores. Edição do Kindle, 2014.

KOZICKI, Katya; VAN DER BROOCKE, Bianca Maruszczak Schneider. **A ADPF 347 e o "Estado de Coisas Inconstitucional"**: ativismo dialógico e democratização do controle de constitucionalidade no Brasil. Direito, Estado e Sociedade n. 53 p. 147 a 181 jul/dez 2018. Disponível em: http://direitoestadosociedade.jur.puc-rio.br/media/art%206%20direito%2053.pdf. Acesso em: 10 ago. 2023.

LIMA, George Marmelstein. **Estado de Coisas Inconstitucional – ECI**: apenas uma nova onda do verão constitucional? Disponível em: https://direitosfundamentais.net/2015/10/02/o-estado-de-coisas-inconstitucional-eci-apenas-uma-nova-onda-do-verao-constitucional/, 2015. Acesso em: 15 mar. 2024.

PINHO, Ana Claúdia Bastos. **Para Além do Garantismo:** Uma Proposta Hermenêutica de Controle da Decisão Penal. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora. Edição do Kindle, 2013.

SOUZA, Gisele Braz. Os artigos federalistas: a teoria da separação dos poderes e o sistema de freios e contrapesos. **Revista Vianna Sapiens**, v. 13, n. 1, p. 19-19, 2022. Disponível em: https://www.viannasapiens.com.br/revista/article/view/793. Acesso em: 20 ago. 2024.

WANG, Daniel Wei Liang - organizador. **Constituição e política na democracia**: aproximações entre direito e ciência política. São Paulo, Marcial Pons, 2013.

O Princípio Constitucional da Função Social: Reflexos na Propriedade Rural, Urbana e Empresas*

The Constitutional Principle of Social Function*: Reflections on Rural, Urban Property and Companies*

Marcos Giovane Ártico

Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Graduado em Direito pela UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Promotor de Justiça desde 2011, com atuação nas áreas criminal e defesa da probidade administrativa. Titular da 7ª Promotoria de Justiça de Ji-Paraná/RO. E-mail: marcosartico20@gmail.com.

Resumo

O presente artigo tem por objetivo abordar o tema do princípio da função social no contexto das propriedades rurais, urbanas e das empresas. A hermenêutica constitucional é essencial para estabelecer as diretrizes que conduzirão à resolução de controvérsias relacionadas ao exercício da propriedade rural, urbana e à atividade empresarial, visando atender de forma otimizada à função social. O princípio da dignidade da pessoa humana também se apresenta como vetor interpretativo e imperativo para o exercício dos direitos à propriedade e atividade econômica, demandando uma interpretação alinhada com a função social que exerce um papel de limitação ao livre exercício do direito de propriedade, da livre iniciativa e do lucro. É imperativo que ambos os princípios sejam considerados de maneira integrativa e coesa para se alcançar a melhor solução para a problemática proposta. Os resultados desta pesquisa evidenciam que a função social, ao restringir os abusos relacionados ao poderio econômico, constitui permanente desafio em constante evolução.

* [Recebido em: 12/07/2024 - Aceito em: 05/09/2024]

Conduziu-se a pesquisa por meio do método indutivo, incorporando abordagens qualitativas, bibliográficas e documentais.

Palavras-Chave: princípio da função social; propriedade rural; propriedade urbana; empresas.

Abstract

This article's theme is the principle of social function related to rural and urban property and companies. Constitutional hermeneutics must provide guidelines for resolving disputes regarding the exercise of rural and urban property and business activity that best meets the social function. The principle of human dignity is also an interpretative and imposing vector for the exercise of the right to property and economic activity, and must be interpreted and in line with the social function, which is a limitation to the free exercise of the right to property and free initiative and profit. Both principles must always be integrative and consistent to provide the best solution proposed here. The result of the study is that the social function of curbing abuses related to economic power is always a challenge in constant construction. The research was developed using the inductive method and qualitative, bibliographic and documentary research.

Keywords: principle of social function; rural property; urban property; companies.

Introdução

O princípio da função social ocupa espaço na hermenêutica jurídica, desempenhando funções de interpretação, integração, direção, limitação e prescrição nos casos em que a lide envolve o exercício do direito de propriedade rural, urbana e relações empresariais. A solução jurídica deve ser resolvida em favor da situação que melhor atenda à função social.

O princípio da dignidade da pessoa humana também é vetor interpretativo e imperativo para o exercício do direito à propriedade e atividade econômica, devendo ser aferido em consonância com a função social. Ambos os princípios devem ser sempre integrativos e condizentes para se obter a melhor solução no exercício do direito de propriedade e atividade empresarial.

A concretização do conceito de propriedade e das relações empresariais é frequentemente dificultada pelas constantes controvérsias entre o anseio pelo uso, por vezes nocivo ou abusivo, da propriedade e da empresa. Isso resulta em uma dicotomia com o princípio da função social. Efetivar esse conceito é uma empreitada em constante construção, notadamente diante do poder econômico, que muitas vezes entra em conflito com a função social.

A função social da propriedade é um princípio constitucional orientador da atuação tanto pública quanto privada, no que concerne ao direito de propriedade e às relações empresariais. Este princípio é erigido como direito fundamental (art. 5º, XXII a XXXI) e norteador da ordem econômica (art. 170, II e III), ambos previstos na Constituição Federal.

Quanto à propriedade rural, o constituinte estabeleceu diretrizes para a utilização do bem, sob pena de afastamento das vantagens que garantem a fruição desse direito fundamental. Estipulam-se limites ao abuso ou exercício imoderado, visando seu fim social e é imperativo respeitar os direitos trabalhistas e o meio ambiente para o pleno exercício desse direito.

No que tange à propriedade urbana, o texto constitucional determina a necessidade de observância dos parâmetros constantes no plano diretor. Além disso, destaca que a função social exige o atendimento das necessidades dos cidadãos em relação à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, a fim de assegurar o exercício do direito à moradia e promover uma convivência harmoniosa e organizada da sociedade.

O princípio da função social no âmbito das relações empresariais é limitador da livre iniciativa, sendo que a empresa deve observar os parâmetros legislativos que respeitam a dignidade da pessoa humana e os direitos trabalhistas, além do meio ambiente, para uma atividade produtiva progressista e não exploradora. A sua consecução é desafiadora, uma vez que, não obstante a proeminência do poder econômico na seara rural e urbana, isso é mais evidente nas relações empresariais, tornando-se tarefa em construção para coibir os abusos e respeitar a função social da empresa.

Para realizar este estudo, foi adotado o método de abordagem indutivo, incorporando abordagens qualitativas, bibliográficas e documentais. A análise inclui reflexão sobre a doutrina jurídica, estudos de casos emblemáticos e abordagem crítica sobre a dicotomia entre o poder econômico e a função social, margeando ser esta uma balança que deve ser equilibrada sob o viés do princípio da proporcionalidade e razoabilidade, trazendo à tona a ideia de que não se pode desconsiderar a atividade econômica e lucrativa; contudo, é imperativo respeitar os parâmetros limitativos estabelecidos pela função social e pela dignidade da pessoa humana.

1 A Hermenêutica do Princípio Constitucional da Função Social: Contexto e Normativo

A dignidade da pessoa humana, enquanto princípio constitucional fundamental, atua como vetor interpretativo no ordenamento jurídico brasileiro, devendo orientar não apenas o exercício dos direitos individuais, mas também a função social da propriedade. Historicamente, a dignidade humana foi consolidada como valor inerente à pessoa, presente desde os primórdios do pensamento cristão, onde se estabelecia a ideia de que todos os seres humanos foram criados à imagem e semelhança de Deus, conferindo-lhes valor intrínseco que deveria ser respeitado e protegido, assim como salientado (Sarlet, 2001).

No contexto da função social, o princípio da dignidade da pessoa humana ganha ainda mais relevância ao impor que o direito de propriedade e a atividade econômica sejam exercidos de modo a promover o bem-estar coletivo, superando a mera satisfação dos interesses individuais. A propriedade, que historicamente era vista como direito absoluto e individual, passou a ser concebida sob a ótica da função social, especialmente após a constitucionalização do direito civil no Brasil. A partir da Constituição de 1988, consolidou-se a ideia de que a propriedade deve atender não apenas aos interesses do proprietário, mas também às necessidades da coletividade, integrando-se assim aos direitos fundamentais e estabelecendo a dignidade da pessoa humana como núcleo axiológico de todo o ordenamento jurídico (Rosenvald, 2005).

Essa mudança paradigmática reflete a evolução do direito, que, diante das transformações sociais e econômicas, reconheceu a necessidade de balancear o

direito de propriedade com o interesse público. A função social da propriedade tornou-se um princípio estruturante do direito brasileiro, orientando a interpretação e aplicação das normas jurídicas de maneira a garantir que os direitos fundamentais sejam efetivamente protegidos e promovidos (Bonavides, 2012).

O direito de propriedade e a atividade econômica empresarial não possuem caráter absoluto, uma vez que há balizas constitucionais e legais para o seu exercício.

A hermenêutica constitucional, no que diz respeito à aplicação do princípio da função social, proporciona a compreensão do caráter político, econômico, normativo e social do texto da Constituição. É possível inferir uma política que se estende à formação da estrutura econômica do país, estabelecendo limites para garantir direitos individuais e sociais.

Deve-se, ademais, respeitar os direitos sociais delineados no art. 6º da Constituição Federal, como educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância. Esses são bens indispensáveis a uma vida digna, necessários para atender à função social da propriedade e à atividade econômica em sentido amplo.

O princípio da dignidade da pessoa humana, de natureza constitucional, deve servir como vetor interpretativo e impositivo para o exercício do direito à propriedade e atividade econômica, em uma concepção alinhada com o princípio da função social.

Tanto a dignidade da pessoa humana quanto o princípio da função social têm como finalidade a garantia dos direitos fundamentais. Os dispositivos relacionados aos direitos fundamentais devem ser interpretados com base no vetor da dignidade da pessoa humana e da função social de maneira sistemática. Esse método permite que o intérprete situe o dispositivo a ser interpretado dentro do contexto normativo geral e particular, estabelecendo as conexões internas que vinculam as instituições e normas jurídicas. A compatibilidade dos princípios entre si e a adequação à situação concreta devem ser consideradas dentro desse panorama (Barroso, 2014).

A livre iniciativa da atividade econômica, assim como o exercício do direito à propriedade, possui limites constitucionais e legais. Portanto, o exercício do direito de propriedade urbana, rural e a atividade empresarial devem respeitar a função social.

A Constituição Federal condiciona o exercício da atividade econômica, no plano normativo, à defesa do meio ambiente natural, cultural e artificial, bem como aos direitos trabalhistas. Atendendo a esses parâmetros, a função social da propriedade rural, urbana e da atividade econômica será atendida.

Nesse contexto, estabelece funções que devem ser desempenhadas em benefício da coletividade, visando atender às necessidades do presente sem comprometer as futuras gerações, conforme preconiza o art. 225 da Constituição Federal.

Uma vida com dignidade exige, portanto, a satisfação dos valores fundamentais descritos no art. 6º da Constituição Federal, de forma a demandar do Estado que assegure a educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, assistência aos desamparados, tudo conforme estabelecido na Carta Magna, sendo, pois, bens indispensáveis ao desfrute de uma vida digna (Fiorillo, 2013).

Como princípio constitucional, a função social ocupa espaço na hermenêutica jurídica, desempenhando funções de interpretação, integração, direção, limitação e prescrição. Isso ocorre não apenas nos casos em que a propriedade está diretamente vinculada à causa, devendo ser resolvida em favor da situação que melhor atenda à função social, mas também em demandas em que o interesse social deve prevalecer, como aquelas relacionadas a habitação, urbanismo e preservação do meio ambiente.

Contudo, a concretização dessa nova visão jurídica sobre a propriedade é sempre dificultada pelas constantes controvérsias entre o anseio pelo uso, tantas vezes nocivo ou abusivo, da propriedade, e a função social. Efetivar essa visão é, ainda, uma tarefa em construção (Jelinek, 2006).

A Constituição Federal de 1988, imbuída do objetivo de construção de uma sociedade justa e solidária, preocupou-se com o adequado uso da propriedade; tanto é verdade, que, logo no artigo 5º, inciso XXIII, afirmou que a propriedade atenderá à sua função social.

Entende-se função social da propriedade como uma complexa situação jurídica subjetiva, ativa e passiva, que transforma o direito subjetivo de propriedade. O exercício dos direitos inerentes à propriedade não pode ser protegido exclusivamente para a finalidade de satisfação dos interesses do proprietário, a função da propriedade

torna-se social, acarretando as seguintes consequências: a) legitima-se a vedação ao proprietário do exercício de determinadas faculdades; b) o proprietário passa a ser obrigado a exercer determinados direitos elementares do domínio; e c) cria-se um conjunto complexo de condições para que o proprietário possa exercer seus poderes (Gomes, 1999).

O exercício do direito de propriedade deve atender, pois, à sua função social, proporcionando um benefício maior à coletividade do que aos interesses estritamente econômicos e individuais do proprietário do bem ou titular da atividade econômica empresarial.

Conforme os princípios constitucionais, a apropriação e exploração dos bens economicamente e socialmente utilizáveis estão condicionadas ao cumprimento da função social. Esta, por sua vez, molda-se de acordo com a destinação do bem, de modo que, dependendo dessa destinação e das relações sociais e jurídicas em que se insere, será especificada sua função social e, portanto, o conteúdo do direito de propriedade sobre ele incidente (Tepedino, 2009).

Infere-se a vontade do constituinte em garantir que a propriedade atenda a sua função social, como ao dispor da ordem econômica e financeira, no artigo 170, inciso III, da política urbana, artigo 182, §2º, da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, artigos 184 e 186.

O exercício da jurisdição demonstra a teleologia constitucional quando se refere à função social do exercício do direito de propriedade ou atividade econômica. A produção de riquezas deve atender às necessidades sociais e não somente o lucro individual. Nesse sentido:

> A autora comprovou estar na posse do imóvel pelo tempo necessário para aquisição através de prescrição positiva, uma vez que herdeira do posseiro. A função social da propriedade não tem outro fim senão o de dar sentido mais amplo ao conceito econômico de propriedade, encarando-a como uma riqueza que se destina à produção de bens que satisfaçam as necessidades sociais. O direito à moradia prevista na Constituição Federal é essencial a efetivação do princípio da dignidade da pessoa humana e do acesso a terra urbana e rural, bem como ao trabalho. Sentença reformada (Rio Grande do Sul, 2018, p. 1).

A qualificação de propriedade pela sua função social não implica supressão dos poderes inerentes à propriedade, nem importa em negação da propriedade privada; antes, importa em legitimação da propriedade privada, capitalista, e a compatibiliza com a democracia social que caracteriza os sistemas políticos contemporâneos (Schreiber, 2001).

A inserção da propriedade, enquanto cumpridora da sua função social como direito fundamental, conduz à análise reflexiva acerca do papel da fiscalização pelo poder público quanto à própria garantia do direito, isto é, o exercício do direito deve ser assegurado na medida em que o interessado satisfaça as condições previamente estabelecidas na conjuntura jurídico-normativa. Nesse sentido:

> O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República (ADI 2.213 MC, rel. min. Celso de Mello, j. 4.4.2002, DJ de 23.4.2004): MS 25.284, rel min. Marco Aurélio, j. 17.6.2010. DJE de 13.8.2010), mas também, e de forma infinitamente mais ampla, em todo o TÍTULO VII Da Ordem Econômica e Financeira, observando-se especificamente os princípios gerais da atividade econômica (Art. 170 e segs.) bem como no plano da política urbana, quando então está vinculada às cidades do Brasil (as funções sociais da cidade indicada no art. 182, §2º) (Fiorillo, 2022, p. 17-18).

Fábio Konder Comparato traz a definição da função social da propriedade cuja ideia está em consonância com a de Fiorillo:

> 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. Mas, de qualquer modo, se está diante de um interesse coletivo, essa função social da propriedade corresponde a um poder-dever do proprietário, sancionável pela ordem jurídica (Comparato, 1986, p. 71).

No que concerne à posse, é inquestionável a necessidade de observar o princípio da função social da propriedade. A função social da posse é um princípio constitucional positivado. Além de atender à unidade e completude do ordenamento

jurídico, essa função é uma exigência da funcionalização das situações patrimoniais, especialmente para satisfazer as demandas de moradia, o aproveitamento do solo, bem como os programas de erradicação da pobreza. Isso eleva o conceito da dignidade da pessoa humana a um patamar substancial, indo além da formalidade. Essa abordagem também representa maneira mais eficaz de concretizar os preceitos infraconstitucionais relacionados ao tema possessório, uma vez que a funcionalidade por meio do uso e aproveitamento da coisa juridiciza a posse como direito autônomo e independente da propriedade, retirando-a do mero estado de simples defesa contra o esbulho para se impor diante de todas as circunstâncias (Albuquerque, 2002).

Em consonância com o que diz a doutrina, os Tribunais reconhecem que a função social é fator limitador ao exercício pleno do direito de propriedade rural, urbana e ao livre exercício da atividade econômica. Nesse sentido:

> [...] Não se desconhece que a função social da propriedade consiste em importante instrumento para que se atenda às necessidades sociais contemporâneas, evitando-se, sobretudo, o esperdício, o mau uso do solo ou uso indevido deste. A propriedade não é mais encarada como fim em si mesmo, devendo atender à sua função social para que seja legitimamente reconhecida. A função social não é uma limitação do uso da propriedade, ela é elemento essencial, interno, que compõe a definição da propriedade. Só se legitima no ordenamento jurídico brasileiro a propriedade que cumpre a função social. A propriedade que a descumpre não pode ser objeto de proteção jurídica, sendo suscetível de expropriação para fins de reforma agrária, "ex vi" do art.184 da Constituição da República, "verbis": "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." Em se tratando da função social da propriedade rural, esta deve atender aos seguintes requisitos, descritos no artigo 186 da Constituição da República: (i) aproveitamento racional e adequado; (ii) utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; (iii) observância das disposições que regulam as relações de trabalho; (iv) exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. Somente cumpre a função social da propriedade a que atenda simultaneamente aos elementos econômicos, ambiental e social [...] (Minas Gerais, 2015).

No Brasil, portanto, somente se legitima a propriedade que cumpre sua função social, sendo imperativo o uso adequado e racional dos recursos naturais, de modo a preservar o meio ambiente, respeitando os direitos trabalhistas. Além disso, é crucial que a exploração das atividades econômicas, tanto rural quanto empresarial,

contribua para o bem-estar dos trabalhadores e proprietários. Não se trata de uma dicotomia em que um está em detrimento do outro; ambos devem usufruir dos benefícios advindos do exercício do trabalho e da produção.

2 Do Princípio da Função Social na Propriedade Rural

No que tange à propriedade rural, de maneira similar, o legislador constituinte também estabeleceu diretrizes para a utilização do bem. O não cumprimento dessas diretrizes acarreta o afastamento das vantagens que asseguram a fruição desse direito fundamental, conforme demonstrado anteriormente. A contemplação da propriedade rural deve, portanto, alinhar-se com seu fim social.

A propriedade, intrinsecamente ligada à função social, envolve processo expropriatório previsto no ordenamento jurídico, suscetível a questionamentos. Esse processo é questionável na medida em que permite o pagamento de indenização, uma prática discutível quando destinada a proprietários que negligenciam em conferir à terra sua devida função como bem de produção (Marques, 2007). Sobre a fusão do princípio da função social com o próprio conceito de propriedade:

> [...] o princípio da função social transformou o conceito de propriedade, inserindo-se, nesse direito, como mais um elemento estrutural. Integrar-se-ia em seu próprio conteúdo, o que reforçaria a tese, sustentada por alguns, da retirada do direito de propriedade do rol de direitos individuais, sem contudo bani-lo do nosso ordenamento jurídico (Marques, 2007, p. 34).

Os antecedentes históricos da concepção de função social no direito brasileiro não são recentes. Pelo contrário, remontam ao período colonial, mais especificamente por ocasião da concessão das Sesmarias, eis que entre as obrigações dos sesmeiros estava a de cultivar a terra, isto é, era imprescindível o aproveitamento econômico do bem (Stefanini, 2007).

No reinado de D. João I, por meio da Carta de 25 de fevereiro de 1427, foram regulamentados procedimentos a serem seguidos pelos sesmeiros para a outorga de terras consideradas improdutivas. Estabeleceu-se a obrigatoriedade de lançar pregão ou edital por quatro ou cinco dias, durante os quais os senhores deveriam apresentar planos para a utilização econômica da terra. Foi determinado que, no prazo de um ano, os beneficiários efetivassem o uso produtivo da terra. Em caso de

descumprimento, as terras seriam transferidas para aqueles que se comprometessem a cultivá-las (Neves, 2001).

A Constituição do México (1917) e a Constituição de Weimar (1919) foram as primeiras a positivar o princípio da função social, contextualizadas em um período histórico marcado pela exploração dos trabalhadores pela burguesia capitalista pós-Revolução Industrial. O princípio da função social vem como fator limitador à iniciativa privada irrestrita e exploradora.

A despeito de o Código Civil de 1916 (artigo 524), de pensamento individualista, inspirado, sobretudo, no Código de Napoleão, a percepção de função social ganhou relevo na Constituição brasileira de 1934, com a expressão bem-estar social. Com destaque na Constituição de 1946, não perdeu mais espaço. Todavia, a expressão "função social" foi incorporada em definitivo no ordenamento brasileiro pela Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964, conhecida por Estatuto da Terra (Marques, 2007).

O artigo 2º, do Estatuto da Terra, afirma que é assegurada a todos a oportunidade de acesso à propriedade da terra, condicionada a sua função social. Ademais, a propriedade da terra desempenharia integralmente a sua função social quando, simultaneamente: a) favorece o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores que nela labutam, assim como de suas famílias; b) mantém níveis satisfatórios de produtividade; c) assegura a conservação dos recursos naturais; d) observa as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que a possuem e a cultivem.

O artigo 186, da Constituição Federal de 1988 estipula que a função social é efetivada quando a propriedade rural atende simultaneamente, conforme critérios e graus de exigência estabelecidos em legislação específica, aos seguintes requisitos: aproveitamento racional e adequado; utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; observância das disposições que regulamentam as relações de trabalho e exploração, promovendo o bem-estar tanto dos proprietários quanto dos trabalhadores.

Para exame da concepção social da propriedade no Código Civil de 2002, prevê o art. 1.228 que o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que a injustamente detenha ou possua.

Em respeito à unidade e supremacia das normas constitucionais, harmonicamente prevê que 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.

As limitações ao livre exercício do direito de propriedade, regrado pelo princípio da função social, dizem que o proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente (art. 1228, §3º do CC), sendo uma reprodução do que prevê o texto constitucional.

A crescente preocupação com o meio ambiente, notadamente após a Conferência de Estocolmo, em 1972, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU, 1972) e os eventos internacionais que se sucederam, põe a questão ambiental no centro dos debates jurídicos e políticos afetos à função social da propriedade, justificando a inserção do meio ambiente como um dos requisitos para o atingimento dos objetivos constitucionais inseridos no artigo 186 do texto constitucional.

A Constituição Federal ainda ponderou, no artigo 225, que é direito de todos fruírem de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, cabendo ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo tanto para a presente geração quanto para as gerações futuras.

Nessa linha de intelecção, não é possível afirmar o cumprimento da função social da propriedade sem a preservação do meio ambiente, incumbindo a todos, indistintamente, tanto ao poder público quanto aos particulares, a colaboração nessa tarefa.

A desapropriação do imóvel por interesse público é uma das sanções em face do não cumprimento da função social da propriedade rural, sendo encargo da União promover os meios necessários para efetivá-la, mediante reforma agrária.

No plano infraconstitucional, a Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, regulamentou os dispositivos relativos à reforma agrária, insertos na Constituição Federal, repetindo a mesma disposição acerca da imperiosa necessidade de

cumprimento da função social da propriedade, sendo que a inobservância de tal premissa implica na desapropriação do bem.

A perda da propriedade em face do descumprimento da função social está no artigo 243 da Constituição Federal, que afirma que as propriedades rurais e urbanas, onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas ou a exploração de trabalho escravo, serão expropriadas e destinadas à reforma agrária e a programas de habitação popular, sem qualquer indenização ao proprietário.

Atende-se o princípio da função social ou se extingue o direito ao exercício da propriedade. Nesse sentido, a Suprema Corte brasileira, na esteira do que se defende neste trabalho, trouxe lições sobre a grave hipoteca social que recai ao exercício do direito de propriedade, que não tem caráter absoluto.

> O direito de propriedade não se reveste de caráter absoluto, eis que, sobre ele, pesa grave hipoteca social, a significar que, descumprida a função social que lhe é inerente (CF, art. 5º, XXIII), legitimar-se-á a intervenção estatal na esfera dominial privada, observados, contudo, para esse efeito, os limites, as formas e os procedimentos fixados na própria Constituição da República. - O acesso à terra, a solução dos conflitos sociais, o aproveitamento racional e adequado do imóvel rural, a utilização apropriada dos recursos naturais disponíveis e a preservação do meio ambiente constituem elementos de realização da função social da propriedade. A desapropriação, nesse contexto - enquanto sanção constitucional imponível ao descumprimento da função social da propriedade - reflete importante instrumento destinado a dar consequência aos compromissos assumidos pelo Estado na ordem econômica e social. - Incumbe, ao proprietário da terra, o dever jurídico-social de cultivá-la e de explorá-la adequadamente, sob pena de incidir nas disposições constitucionais e legais que sancionam os senhores de imóveis ociosos, não cultivados e/ou improdutivos, pois só se tem por atendida a função social que condiciona o exercício do direito de propriedade, quando o titular do domínio cumprir a obrigação (1) de favorecer o bem-estar dos que na terra labutam; (2) de manter níveis satisfatórios de produtividade; (3) de assegurar a conservação dos recursos naturais; e (4) de observar as disposições legais que regulam as justas relações de trabalho entre os que possuem o domínio e aqueles que cultivam a propriedade. [...] (Brasil, 2004).

No que concerne aos critérios para avaliar se uma propriedade rural cumpre a função social, a questão central está na sua fiscalização, ou seja, como verificar ou em que momento verificar se a propriedade atende às exigências de aproveitamento econômico adequado. Na ausência do cumprimento dos parâmetros da função social, torna-se necessário realizar a desapropriação, assegurando-se a devida indenização; nesse sentido, segue julgado:

> O artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal assegura o direito de propriedade, devendo esta, contudo, atender à sua função social. O artigo 186 disciplina os requisitos que devem ser observados para que se cumpra a função social da propriedade, a saber: o aproveitamento racional e adequado; a utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; a observância das disposições que regulam as relações de trabalho; e a exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores. 2. Desta forma, uma vez ausentes tais requisitos, a própria Constituição (artigo 5º, XXIV) determina que seja, nos termos da lei, efetuado procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização. Assim, com vistas a assegurar a função almejada, serão realizadas políticas agrícolas e reforma agrária, sendo certo que a imissão provisória na posse integra o procedimento normal da desapropriação, desde que satisfeitos os requisitos previstos no artigo 5º da Lei Complementar nº 76/93. 3. No caso, observa-se que no procedimento administrativo fora analisado todos os aspectos referentes à produtividade do imóvel rural, sendo certo que a perícia levada a efeito nos autos em questão, sob o crivo do contraditório, concluiu pela improdutividade do imóvel. Diante dessa realidade, vislumbra-se elementos que autorizam a revisão do ato impugnado. 4. Ressalte-se, ainda, que a decisão liminar, proferida neste Tribunal, concedendo o efeito suspensivo, para permitir o regular andamento do procedimento de desapropriação, foi proferida em 01-10-2010 e, passados mais de sete anos, em consulta aos expedientes internos desta E. Corte, não há registro de ação de desapropriação ajuizada em face da agravada. 5. Dessa forma, não mais subsiste o alegado risco de dano irreparável à agravada, consubstanciado na perda do direito de propriedade, tendo em vista que, conforme assinalado pelo próprio MM. Juiz a quo, esta somente ocorrerá ao cabo da ação de desapropriação. 6. Ademais, novamente em consulta aos expedientes internos deste E. Tribunal, observa-se que já houve a realização de perícia técnica nos autos originários (proc. nº 2009.61.08.000492-5), encontrando-se o feito concluso para sentença, de modo que, ante a relevância social do tema, bem como a presunção de legitimidade dos atos administrativos, não se vislumbra razão para suspender o andamento do procedimento administrativo de desapropriação do imóvel da agravada, até a decisão final da Ação Declaratória, que se dará com base nos elementos constantes no laudo pericial judicial. 7. Agravo de instrumento a que se dá provimento (São Paulo; Mato Grosso do Sul, 2018).

O descumprimento da função social da propriedade pode dar azo à ocorrência de diversos conflitos, seja de cunho não processual, com a instauração de contencioso administrativo, ou até mesmo o ajuizamento de ações judiciais.

No particular, havendo o descumprimento da função social, haverá a perda do bem, mediante contencioso de desapropriação e a destinação desta área para fins de reforma agrária, mediante indenização do proprietário desidioso, segundo os parâmetros constitucionais (art. 184 da CF).

3 Do Princípio da Função Social na Propriedade Urbana

Em se tratando de propriedade urbana, o texto constitucional preceitua, no já mencionado artigo 182, § 2º, que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Atualmente se reconhece a existência do meio ambiente artificial, caracterizado pelo espaço habitado pelo homem e submetido à ordem urbanística, que se define pela garantia de estabelecer equilíbrio ambiental no âmbito das cidades, de tutela expressa no art. 1º, incisos I e VI, da Lei 7.347/85, na esteira da função social. A ordem urbanística implica garantir ao povo uma cidade sustentável, que é entendida como aquela que garante ao cidadão o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento básico, à infraestrutura urbana, ao transporte, ao trabalho, ao lazer e aos serviços públicos básicos, conforme art. 2º, I, da Lei n. 10.257/01 (Estatuto da Cidade). O meio ambiente artificial, portanto, deve atender aos fins sociais para os quais foi instituído.

Esse planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano é o responsável por estabelecer as condicionantes para o adequado uso da propriedade, tratando-se de instrumento cogente. Isso significa que sua observância é obrigatória e irrestrita para todos aqueles que são proprietários ou possuidores de imóvel.

O plano diretor nada mais representa que um mecanismo hábil para garantir o bem-estar aos habitantes do município, em consonância com o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, o qual impõe a obrigatoriedade de preservação do meio ambiente para a presente geração e também para as gerações futuras. Fiorillo aponta as condicionantes da função social no meio urbano:

> Isso significa dizer que a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à segurança, à igualdade, à propriedade e à liberdade (CF, art. 5º, caput), bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao lazer, ao trabalho, à previdência social, à maternidade, à infância, à assistência aos desamparados, entre outros encartados no art. 6º (Fiorillo, 2013, p. 242).

A existência de planejamento obrigatório é necessária para que haja a ordenação do crescimento e da transformação do meio urbano e rural. Não se desconhece que o plano não é exauriente, atrofiando a capacidade criadora dos

munícipes; por outro lado, a liberdade de iniciativa não pode conduzir à anarquia, contrariando a função social da cidade (Machado, 2014).

O texto constitucional impõe ainda algumas sanções àquele que não cumpre a função social do imóvel urbano, como o parcelamento ou edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e, ainda, o instituto da desapropriação. É evidente fator limitador ao livre exercício do direito de propriedade.

No plano infraconstitucional, o Estatuto da Cidade, Lei 10.257, de 10 de julho de 2021, regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, além de estabelecer diretrizes gerais da política urbana, também mencionada a função social como balizadora do direito de propriedade.

Além de repetir o texto constitucional acerca da necessidade de observância das exigências constantes do plano diretor, acrescenta que a função social impõe o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, conforme artigo 39 da citada lei. Nesse sentido:

> Embora seja reconhecido o direito social fundamental à moradia (art. 6º da CF/88), não se trata de direito absoluto, devendo ser limitado quando houver provas do abuso no exercício desse direito, em grave afronta ao direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225 da CF/88). 2. Ao adquirir imóvel irregular, a Autora assumiu o risco, inclusive contratualmente, de sofrer prejuízos em razão da cediça ilegalidade. 3. Por se tratar de Zona Rural de Uso Controlado, coíbe-se o parcelamento irregular do solo urbano, o que evidencia a impossibilidade de regularização do imóvel. 4. A Constituição Federal dispõe que a função social da propriedade urbana é cumprida quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor (art. 182, § 2º da CF/88). 5. A construção que viola frontalmente o plano diretor, no que tange ao parcelamento irregular do solo, não cumpre a sua função social. 6. É possível a demolição imediata de edificação irregular considerada como obra inicial ou em desenvolvimento, inclusive sem notificação prévia (art. 133, § 4º da Lei Distrital nº 6.138/18). 7. Comprovado que diversos moradores do local já tiveram as suas construções demolidas, a pretensão autoral de obstar o exercício da fiscalização apenas sobre o imóvel dela viola o princípio da isonomia. 8. Inobstante a possibilidade de demolição imediata, a Autora reconheceu ter sido previamente notificada sobre a intenção demolitória do órgão fiscalizador por ao menos duas vezes, ainda que oralmente. Também lhe foi dado prazo superior a três semanas para que providenciasse a desocupação do local, o que não foi cumprido. 9. Caracterizado o regular exercício do poder de polícia pela Administração Pública, não há ilegalidades a serem contornadas pelo Judiciário. 10. Apelação conhecida e não provida (Distrito Federal, 2020b)

São diversos os parâmetros que devem ser observados no contexto do princípio da função social urbana. Quando esses parâmetros são desrespeitados, ocorre a restrição ao livre exercício do direito de propriedade. Existem disposições constitucionais e legais a serem seguidas de maneira estrita, sob pena de intervenção do poder estatal em favor da coletividade e em detrimento do indivíduo.

A impenhorabilidade da residência familiar, sob a égide de bem de família, representa a expressão do princípio da dignidade da pessoa humana e da função social da propriedade. Não é admissível elevar a patrimonialização das relações sociais a um patamar superior em relação ao direito à moradia (Distrito Federal, 2020a). O parcelamento irregular do solo urbano, que afronta o plano diretor e código de edificações implica no abuso do direito à moradia e propriedade, de modo que quem adquire imóvel nessa situação, em descompasso com sua função social, assume o risco, de sofrer prejuízos face à ilegalidade.

Há limitadores ao livre exercício da propriedade urbana, que deve observar sua função social, com as restrições trazidas pela Constituição Federal, Plano Diretor, Estatuto da Cidade e outros dispositivos infraconstitucionais, sob a perspectiva do princípio da dignidade da pessoa humana.

4 Do Princípio da Função Social nas Relações Empresariais

O princípio da função social também é fator limitador ao livre exercício da atividade econômica, bem como da relação entre a empresa e seus colaboradores.

Há vários princípios que conformam a interpretação da ordem econômica: - o da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III e 170, *caput*), fundamento da República e da ordem econômica brasileiras; - o valor social do trabalho e da livre iniciativa (art.1º, IV), a valorização do trabalho humano e da livre iniciativa (170, *caput*); - a construção de uma sociedade livre, justa e solidária (art. 3º, I); - a garantia do desenvolvimento nacional (art. 3º, II); - a liberdade de associação profissional ou sindical (art. 8º); - a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º, III); redução das desigualdades regionais e sociais (art. 170, VII); - a sujeição da ordem econômica aos ditames da justiça social (art. 170); - a soberania nacional, a propriedade, a função social da propriedade, a concorrência livre, a defesa

do consumidor, do meio ambiente, a busca do pleno emprego e o favorecimento de empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte (incisos do art. 170); - o mercado interno, brasileiro, como patrimônio nacional, a ser incentivado de modo a viabilizar o desenvolvimento cultural e socioeconômico, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País, nos termos de lei federal (art. 219).

O princípio da função social da empresa é regido por princípios conformadores, entre os quais se encontra o valor social do trabalho, em face do que se vê na redação do *caput* do Art. 170 da Constituição Federal, sendo fator limitador à livre iniciativa e busca de lucro sem medidas em detrimento da exploração dos trabalhadores.

> A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços terceirizados não viola o princípio da legalidade (art. 5º, II, CF/88), porquanto o artigo 186 do Código Civil dispõe que "aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito". Convém lembrar, ainda, que a "liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato" (art. 421 do Código Civil), norma que alcança o contrato de prestação de serviços terceirizados. E a "observância das disposições que regulam as relações de trabalho" é uma das dimensões que concretizam o cumprimento da função social, consoante inteligência do art. 186, III, CF/88. Hipótese em que a tomadora foi negligente com a violação ao direito ao correto pagamento das horas extras, exemplificativamente, perpetrada pela prestadora. Sentença mantida (Rio Grande do Sul, 2016).

A atividade empresarial deve observar valores éticos e legais predefinidos no ordenamento jurídico. A atuação de compliance consiste em agir em conformidade com a ordem jurídica de determinado país, respeitando as leis e regulamentos internos. Essa abordagem está alinhada ao dispositivo constitucional que estabelece que a ordem econômica é fundada na valorização do trabalho e da livre iniciativa, visando assegurar uma existência digna, conforme os ditames da justiça social. Nesse contexto, são observados princípios fundamentais como o da função social da propriedade, livre concorrência, defesa do meio ambiente e busca pelo pleno emprego, conforme previsão do Art. 170 da Constituição Federal.

Esse é um instrumento que visa atingir os objetivos sociais dentro de uma conduta empresarial baseada em valores éticos, impondo sanções aos gestores e colaboradores que desrespeitam as regras de *compliance*. Patrícia Almeida de Moraes diz que os Estados podem utilizar mais amplamente os instrumentos jurídicos para garantir que os direitos humanos sejam respeitados nas empresas, com respaldo

nas leis já existentes de proteção do trabalho, do consumidor e do meio ambiente, que servem para proteger vários titulares de direitos, e oferecem oportunidade de proteção de diversos direitos humanos. Nas relações entre Estado e empresas, há que se ponderar uma série de valores, devendo estar incluídos os direitos humanos, garantindo que as empresas sejam responsabilizadas por violações à lei. Algumas dessas grandes empresas transnacionais possuem poder econômico superior ao de muitos países, o que faz com que elas controlem importantes decisões de países mais frágeis economicamente, que dependem da presença dessa empresa em seu território para o sustentado da economia do Estado. Assim, seja em decorrência de leis mais brandas em relação aos direitos humanos ou pela ausência de mecanismos institucionais para coibir e monitorar a ocorrência de abusos, essas empresas buscam se instalar nesses países, justamente em virtude dessas condições (Moraes, 2021).

O Estado tem a responsabilidade de proibir a violação de direitos humanos em seu território ou jurisdição. Nesse sentido, deve impor aos conglomerados econômicos transnacionais a observância de normas trabalhistas, ambientais e protetivas em geral dos trabalhadores.

A ONU impôs medidas que se configuram como *soft law*, não se mostrando muito eficiente para atingir o objetivo de proteção dos direitos humanos, já que as violações por empresas continuam a ocorrer. Ademais, não há coercitividade em tais normas. Muitas empresas transnacionais dispõem de poder econômico muito superior ao PIB de diversos países, de modo que exercem influência política e econômica neles, a impor determinadas condutas que violam direitos humanos e o princípio da dignidade humana.

Assim, no anseio econômico e não social, produzem-se leis mais brandas e flexíveis, a violar os princípios basilares da dignidade da pessoa humana, implicando um mecanismo de violação de direitos circular e resistente. O poder econômico das empresas supera o poder político do Estado, constituindo-se como um dos desafios mais significativos da atualidade para assegurar o respeito à dignidade da pessoa humana.

Os Estados devem ser capazes de avaliar e equilibrar interesses conflitantes, a fim de se evitar a preponderância de interesses privados em detrimento da

coletividade. A responsabilidade deve recair sobre os Estados, mas estes, por sua vez, devem ser obrigados a ouvir todos os atores que legitimamente intervêm no processo decisório. Nesse sentido:

> [...] *Gli Stati devono essere in grado di poter valutare e bilanciare gli interessi concorrenti, privati o pubblici che siano. La responsabilità deve ricadere sugli Stati, ma questi a loro volta si devono obbligare ad ascoltare tutti gli attori che legittimamente intervengono nel processo decisionale. [...]* (Sassi, 2018, p. 2)

O princípio da função social, no âmbito das relações empresariais, é de difícil consecução, pois não obstante na seara rural e urbana haja a proeminência do poder econômico para o exercício sem limites do direito de propriedade, há diversos mecanismos de se coibir os abusos, porquanto que em grande parte das vezes, as violações de direitos são mais fragmentadas economicamente.

Todavia, quando se fala em relações empresariais, entende-se que é mais complicado de se efetivar o princípio da função social da empresa, notadamente, como dito acima, o elevado poder econômico delas, que muitas vezes superam o PIB de alguns países, a exemplo das marcas mais valiosas do mundo, em bilhões, no seguinte *ranking*, de acordo com a Revista *Forbes* (2023): 1. *Amazon*: 299,28; 2. *Apple*: 297,51; 3. *Google*: 281,38; 4. *Microsoft*: 191,57; 5. *Walmart*: 113,78; 6. *Samsung*: 99,66; 7. *ICBC*: 69,54; 8. *Verizon*: 67,44; 9. *Tesla*: 66,21; 10. *TikTok*: 65,69.

Não obstante o poder econômico das empresas, não se pode negligenciar que o princípio da função social na atividade econômica deve servir como fator limitador da livre iniciativa e exploração dos trabalhadores pelas empresas, buscando-se, por meio dos mecanismos disponíveis, a sua efetividade.

Considerações Finais

A função social da propriedade alcançou o status de princípio constitucional e, como tal, deve orientar integralmente a esfera do direito de propriedade e da atividade econômica empresarial. Em outras palavras, tanto o imóvel, seja urbano ou rural, quanto a empresa, requerem aproveitamento econômico adequado, em estrita conformidade com as normas ambientais e trabalhistas. Essa premissa deve ser

observada sem negligenciar o conjunto normativo a que o proprietário ou possuidor está sujeito.

O direito de propriedade rural deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, 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, bem assim os direitos trabalhistas. Deve-se proporcionar o bem-estar do proprietário e trabalhador. Caso não sejam obedecidos tais parâmetros, limitadores ao seu livre exercício devem ser implementados.

A ordem urbanística, tendo como baliza a função social, nada mais representa que um mecanismo hábil para garantir o bem-estar aos habitantes do município, em consonância com o princípio constitucional do desenvolvimento sustentável, o qual impõe a obrigatoriedade de preservação do meio ambiente para a presente geração e também para as futuras gerações. Limitadores ao livre exercício do direito de propriedade estão previstos na CF, Código Civil, Plano Diretor, Estatuto das Cidades, etc. Deve cumprir, portanto, o Plano Diretor.

O princípio da função social no contexto das relações empresariais consiste na dicotomia entre o lucro da atividade econômica e o bem-estar daqueles que a conduzem, incluindo os trabalhadores. Trata-se de desafio de difícil consecução, pois, tanto no âmbito rural quanto urbano, observa-se a preeminência do poder econômico, permitindo, por vezes, o exercício ilimitado do direito de propriedade. Entretanto, existem diversos mecanismos para coibir tais abusos, uma vez que, em grande parte das situações, as violações de direitos ocorrem de forma mais fragmentada.

Quando se aborda a função social da atividade empresarial, depara-se com um maior desafio para a sua realização, uma vez que ao superarem o PIB de alguns países, grandes empresas intensificam a dicotomia entre o poderio econômico e a função social dessas instituições, uma luta em constante construção.

O princípio constitucional da função social deve nortear, numa hermenêutica integrativa e sistemática, as relações que envolvem a propriedade rural, urbana e a atividade empresarial, sendo imperativo, portanto, buscar solução para a disputa judicial que melhor promova esse paradigma.

Referências

ALBUQUERQUE, Ana Rita Vieira. **Da função social da posse e sua consequência frente à situação proprietária**. Lumen Júris. 1 ed. Rio de Janeiro, 2002.

ANDRADE, José Maria Arruda de. Hermenêutica da ordem econômica constitucional e o aspecto constitutivo da concretização constitucional. **Revista Fórum Dir. fin. e Econômico – RFDFE**. Belo Horizonte, ano 1, n. 1, p. 249-268, mar./ago. 2012.

BAHIA. Tribunal de Justiça. **Processo n. 0301112-88.2016.8.05.0022**. Conflito Negativo de Competência. Ação de Interdito Proibitório. Relator Gesivaldo Nascimento Britto. Seções Cíveis Reunidas. Publicação em 15/12/2017. Disponível em: https://tj-ba.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/532303220/conflito-de-competencia-cc-3011128820168050022. Acesso em: 20 jul. 2020.

BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora.** São Paulo, Saraiva, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional.** São Paulo, Malheiros, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

BRASIL**. Lei nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a regulamentação dos dispositivos constitucionais relativos à reforma agrária, previstos no Capítulo III, Título VII, da Constituição Federal**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm. Acesso em: 30 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2213 MC**, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04-04-2002, DJ 23-04-2004 PP-00006. EMENT VOL-02148-02 PP-00296.

COMPARATO, Fábio Konder. Função social da propriedade dos bens de produção. **Revista de Direito Mercantil Industrial, Econômico e Financeiro**. Ano XXV, n.º

63, julho-setembro (1986). São Paulo: Revista dos Tribunais, 1986. Disponível em: https://rdm.org.br/wp-content/uploads/2024/09/RDM_063.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Processo n° 07044514020198070018 DF 0704451-40.2019.8.07.0018**. Ação Anulatória de Ato Administrativo. Relator: Robson Teixeira de Freitas, Data de Julgamento: 10/06/2020a, 8ª Turma Cível, Data de Publicação: Publicado no PJe: 23/06/2020.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Apelação n° 07089561620198070005**, Relator: Carlos Rodrigues, 1ª Turma Cível, data de julgamento: 1/7/2020b, publicado no PJe: 14/7/2020.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14ª edição revista, atualizada e ampliada. São Paulo: Saraiva, 2013.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Função Social das empresas transnacionais em face do direito ambiental constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

GOMES, Orlando. **Direitos reais**. Rio de Janeiro: Forense, 1999.

JELINEK, Rochele. **O Princípio da Função Social da Propriedade e sua Repercussão sobre o Sistema do Código Civil**. Porto Alegre, 2006.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

MARQUES, Benedito Ferreira. **Direito Agrário Brasileiro**. 7.ed. rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2007.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Processo n° 1.0024.13.104114-7/002**. Ação de Interdito Proibitório. Decisão Monocrática Des. João Cancio, D.J. 10/11/2015.

SÃO PAULO; MATO GROSSO DO SUL. Tribunal Regional Federal 3. **AI: 00098495920094030000 SP**, Relator: Desembargador Federal Valdeci Dos Santos, Data De Julgamento: 20/02/2018, Primeira Turma, Data De Publicação: E-Djf3 Judicial 1 Data:01/03/2018.

MORAES, Patrícia Almeida de. **O Envolvimento de Corporações Transnacionais em violação de DIREITOS HUMANOS**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

NEVES, Erivaldo Fagundes. Sesmarias em Portugal e no Brasil. **Revista Politéia: História e Sociedade**, v. 1. Departamento de História da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, 2001.

ORGANIZAÇÃO dos Estados Americanos. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Relatório nº 32/04 – Caso 11.556** – Corumbiara- Brasil. Disponível em: https://cidh.oas.org/pdf%20files/Brasil%2011.556%20Corumbiara%20PUBL%20Port.pdf. Acesso em: 29 jul. 2020.

RONDÔNIA. **Lei nº 784, de 03 de julho de 1998. Dispõe sobre a designação de juízes para dirimir conflitos fundiários.** Disponível em: https://sapl.al.ro.leg.br/norma/1307. Acesso em: 20 jul. 2020.

RONDÔNIA. **Resolução nº 11, de 19 de agosto de 1998.** Disponível em: https://www.tjro.jus.br/images/Arquivos/institucional/legislacao_e_normas/resolucoes/1998/RESOLU%C3%87%C3%83O%20N%C2%BA%20011.1998%20-PR.pdf. Acesso em 20 jul. 2020.

ROSENVALD, Nelson. **Dignidade humana e boa-fé no Código Civil.** São Paulo, Saraiva, 2005.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça. **AI: 70072325186 RS**. Função Social da Empresa. Relator: Marcelo Cezar Muller, Data de Julgamento: 30/03/2017, Décima Câmara Cível, Data de Publicação: 07/04/2017.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Justiça (17ª Câmara Cível). **Apelação Cível 70075493759**. Usucapião. Apelante: Marisa Rosa Pereira Albuquerque. Apelado: A Justiça. Interessado: Sucessão de Fermino de Quadros Pereira. Relator: Giovanni Conti, 14 de dezembro de 2017. **Diário da Justiça Eletrônico**. Edição n.º 6.190, Publicado em: 25/01/2018.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal Regional do Trabalho (4ª Região). **RO: 00201163420135040002**, Data de Julgamento: 01/02/2016.

SARLET, Ingo. **Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. Porto Alegre. Livro do Advogado, 2011

SASSI, Silvia. **Diritto transnazionale x diritto internazionale**. Marzo, 2018. Disponível em www.forumcostituzionale.it/wordpress/wpcontent/upload/2018/03.

SCHREIBER, Anderson. Função social da propriedade na prática jurisprudencial brasileira. **Revista Trimestral de Direito Civil**. Rio de Janeiro: PADMA Editora, v. 6, abr/jun, 2001.

STEFANINI, Luiz Lima. **A propriedade no direito agrário**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

TEPEDINO, Gustavo. **A nova propriedade (o seu conteúdo mínimo, entre o Código Civil, a legislação ordinária e a Constituição**. Revista Forense, 2009.

Direito Transnacional e Atuação do Ministério Público*

Transnational Law and the Role of Public Prosecutors

Victor Ramalho Monfredinho

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Rondônia. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Exerce o cargo de Promotor de Justiça desde 2013. Atualmente é Curador do Meio Ambiente na 2ª Promotoria de Jaru - Rondônia. E-mail: 21828@mpro.mp.br.

Resumo

O artigo tem como objetivo central a análise da atuação do Ministério Público na emergência do direito transnacional. A transnacionalidade acarretou reflexos jurídicos em variados âmbitos de normatização do direito, requerendo intervenções do Ministério Público em vista da multidisciplinariedade das atribuições da instituição. O método de pesquisa utilizado foi o indutivo, calcado em pesquisa bibliográfica, doutrinária e jurisprudencial, com vistas a uma abordagem qualitativa. O artigo foi dividido em três partes: sumariamente, introduziu-se o conceito de direito transnacional; em seguida, delineou-se a atribuição do Ministério Público no cenário do direito transnacional; e, por fim, detalharam-se as áreas jurídicas cuja atuação é mais demandada no contexto do direito transnacional. Depreendeu-se que a transnacionalidade demanda um trabalho interdisciplinar do *Parquet*, na medida em que, para além do conhecimento normativo e jurídico dos ambientes abrangidos pela transnacionalização, é preciso diálogo e cooperação interdisciplinar para garantir a efetividade dos direitos e da justiça no âmbito global.

Palavras-chave: transnacionalidade; Ministério Público; direito transnacional.

Abstract

The main objective of this article is to analyze the role of the Public Prosecutor's Office in the emergence of transnational law. Transnationality has led to legal repercussions in various areas of the normalization of the law, requiring interventions by the Public

* [Recebido em: 12/07/2024 - Aceito em: 15/08/2024]

Prosecutor's Office in view of the multidisciplinary nature of parquetean competence. The research method used was inductive, based on bibliographical, doctrinal and jurisprudential research, with a view to a qualitative approach. The work was divided into three parts: the concept of transnational law was briefly introduced; then the competence of the Public Prosecutor's Office in the scenario of transnational law was outlined; and finally, the legal areas whose action is most in demand in the context of transnational law were detailed. It emerged that transnationality demands interdisciplinary work from the Public Prosecutor's Office, insofar as, in addition to normative and legal knowledge of the environments covered by transnationalization, dialogue and interdisciplinary cooperation are needed to guarantee the effectiveness of rights and justice at the global level.

Keywords: transnationality; Public Prosecutor's Office; transnationallaw.

Introdução

As sociedades têm se reorganizado continuamente ao longo do tempo. Os avanços sociais, científicos e tecnológicos ensejaram novos cenários que resultaram na atual configuração global, onde as relações humanas são plurais, os territórios são dotados de soberania e há uma organização pertinente restrita aos ordenamentos jurídicos locais.

Entretanto, com o advento da transnacionalidade, ainda que não se verifique uma reorganização territorial, os liames estabelecidos cotidianamente dão ensejo a contextos político-jurídicos que extravasam a capacidade de autorregularão pautada em normativos e estruturas sociais nacionais, na medida em que englobam elementos de diferentes territórios.

Em vista disso, os ordenamentos jurídicos têm se deparado com demandas onde o direito regional precisa dialogar com o de outros Estados, e, muitas vezes, não só o direito em termos formais, mas toda a estrutura jurídica, com os órgãos e suas respectivas competências precisam cooperar na busca por justiça e garantia da ordem e bem-estar social.

Este contexto jurídico emergente deu origem aos estudos sobre o direito transnacional, cujo objetivo é compreender e normatizar situações que transcendem

as fronteiras nacionais, que envolvem direito privado, público, nacional e internacional, bem como mecanismos de atuação conjunta com prevalência das soberanias, culturas, política e concepções locais, na medida em que as concessões precisam ser mútuas.

Dentro desse cenário, o Ministério Público, enquanto órgão essencial à justiça, acumula atribuições que o fazem atuar em contextos judiciais e sociais envoltos em questões transnacionais, que demandam assunção de providências pautadas no direito existente, na medida em que há ausência de uma regulamentação transnacional específica.

Destarte, este estudo visa evidenciar as principais áreas de atuação do Parquet na esfera transnacional, o que se fez a partir de uma pesquisa bibliográfica pautada nos dados obtidos em livros e obras científicas atinentes ao tema em estudo, através do método indutivo, com vistas à produção de pesquisa de caráter qualitativo.

1 O Direito Transnacional: Globalização E Perspectivas Jurídicas

A ineditividade atrelada às configurações das relações humanas globalizadas, propiciada pelas hodiernas tecnologias, rápidos fluxos informacionais, novos arranjos intersociais e concomitante miscigenação entre sujeitos, lugares e culturas, tem contribuído para gênese de novas perspectivas jurídicas, uma vez que o direito, enquanto ciência social, adequa-se e é amoldado aos contextos sociais (Moraes, 2021).

Neste limiar, a globalização, cujo estarte data de meados do século XX, além de ser responsável pela concepção de inúmeras novas possibilidades de relações jurídico-sociais, também inaugurou cenários distintos no que tange aos liames entre pessoas físicas e jurídicas que comumente extravasam os limites territoriais/fronteiriços, de forma a promover discussões intrincadas à constitucionalidade e normatização de atuações/interferências internacionais (Neves, 2009).

A normatização, inclusive, como característica fulcral do direito enquanto ramo sociopolítico, tem sido o cerne de análises que buscam solidificar um contexto ainda volátil, fruto das referidas interrelações que extrapolam as fronteiras físicas e

metafísicas calcadas em conceitos como soberania, território e ordenamento jurídico: a transnacionalidade.

A transnacionalidade refere-se ao diálogo entre as várias nacionalidades e espaços territoriais, com um entrelaçamento de fenômenos sociais, econômicos, culturais, políticos e ideológicos. Trata-se de termo que "[...] remete a um "mundo novo", uma espécie de continente não investigado que se abre a uma terra de ninguém transnacional, a um espaço intermediário entre o nacional e o local [...]" (Cruz; Bodnar, 2012, p.32).

Enquanto movimento social global, o transnacionalismo é resultado natural das relações cotidianas e evolução das possibilidades de vínculos, conexões e operações plurais, cujos cenários não estão adstritos à territorialidade. Piffer e Cruz (2019, p. 15) elucidam que:

> Abordar a transnacionalidade como fenômeno significa cogitar a possibilidade de modificar as concepções sobre as relações transpassantes que afetam direta ou indiretamente a todos, a fim de ordenar um claro senso de responsabilidade com relação aos efeitos das ações políticas e econômicas em um mundo globalizado. Além disso, as alterações propiciadas pela globalização deram origem a novas situações antes não vivenciadas nem pensadas, devido à sua abrangência e característica de fato novo, atualmente circundadas por articulações que diferem do espaço real e não mais atendem a espaços territoriais pré-definidos.

Em compêndio, pode-se delimitar a transnacionalidade como um conceito que descreve a interação de pessoas, empresas e fenômenos além das fronteiras nacionais, conectando diferentes nações em diferentes aspectos da vida moderna, em um movimento que parte do indivíduo enquanto personagem social e atinge os Estados (Jessup, 1956).

Compreendido o fenômeno de transcendência física, jurídica e relacional tão intrínseca à transnacionalidade, é possível partir para conceituação do direito transnacional, que se manifesta na necessidade de lidar com questões que ultrapassam as fronteiras nacionais e que demandam uma abordagem além do âmbito do direito doméstico/local, abarcando legislações e normatização de outros entes.

O direito transnacional, impulsionado pela globalização, tem se tornado uma área importante do direito contemporâneo. Em virtude de sua área de abrangência pautar-se nos desdobramentos jurídicos ocasionados pela transnacionalidade, a atuação tem permitido uma maior integração e regulamentação das relações jurídicas em âmbito internacional.

Bodnar e Cruz (2010) evidenciam que, para a efetivação de um direito transnacional, seria viável a criação de espaços públicos que perpassem os países. Osautores pressupõem características básicas no que tange ao direito transnacional, que se efetivaria a partir de diretrizes como:

> a) constituição a partir de Estados em processos de abdicação intensa das competências soberanas;
> b) formação por instituições com órgãos e organismos de governança, regulação, intervenção e aplicação das normas transnacionais;
> c) capacidade fiscal em diversos âmbitos transnacionais, como em questões vitais ambientais, financeiras, circulação de bens e serviços, dentre outros não menos importantes;
> d) atuação em âmbitos difusos transnacionais: questão vital ambiental, manutenção da paz, direitos humanos, dentre outros;
> e) pluralismo de concepção, para incluir nações que não estão organizadas politicamente a partir da lógica judaico-cristã ocidental;
> f) implantação gradativa de instrumentos de democracia transnacional deliberativa e solidária;
> g) constituição dos espaços públicos transnacionais especialmente com base na cooperação, solidariedade e no consenso;
> h) capacidade de coerção, como característica fundamental, destinada a garantir a imposição dos direitos e deveres estabelecidos democraticamente a partir do consenso, superando uma das principais dificuldades de atuação dos Estados no plano externo importantes (Bodnar; Cruz, 2010, p. 161-162).

Nota-se que as perspectivas jurídicas que emergem desse contexto incluem a harmonização normativa e a busca por soluções justas e eficientes para os litígios transnacionais. Contudo, é preciso estar atento aos desafios e críticas relacionados à diversidade de sistemas legais e à soberania dos Estados, na medida em que o direito transnacional lida com questões jurídicas que transcendem as fronteiras nacionais e envolvem a interação entre diferentes sistemas legais.

O direito transnacional, portanto, funda-se nesta concepção de relativização da soberania local, porquanto reforça que “a sociedade moderna nasce como uma sociedade mundial, apresentando-se como uma formação social que se desvincula das organizações políticas territoriais” (Neves, 2009, p. 26).

Decerto, o diálogo transnacional já vem sendo construído, ao passo em que se verifica a expansão dos tribunais internacionais e o surgimento de novas formas de solução de controvérsias, uma vez que a globalização trouxe consigo a necessidade de mecanismos mais eficientes para a resolução de conflitos em âmbito internacional.

Assim, ainda que inexistente uma regulamentação normativa diretamente vinculada ao que se entende por direito transnacional, é evidente que já existem tribunais que têm o poder de julgar questões transnacionais, ao exemplo do Tribunal Penal Internacional e da Corte Internacional de Justiça. Além disso, observa-se que

mecanismos alternativos de solução de disputas, como a mediação e a arbitragem, têm sido amplamente utilizados para lidar com os litígios que envolvem diferentes sistemas legais.

Não obstante, “a dinâmica dos conflitos entre movimentos de contestação antiglobalização e a reação a eles articulada por estados nacionais, [...], indicam a possibilidade de constituição de uma política verdadeiramente mundial”, de forma que o direito transnacional aos poucos vai tomando forma e robustez no cenário jurídico mundial (Batalha; Arturi, 2006, p. 462).

2 O *Parquet* no contexto da transnacionalidade: direito transnacional e cooperação internacional

O Ministério Público é órgão jurídico dotado de atribuições vinculadas à salvaguarda dos interesses públicos, desempenhando papel fundamental no contexto da transnacionalidade jurídica, uma vez que, com a crescente globalização e interconexão entre os países, reputa-se essencial que o Ministério Público atue de forma a garantir a justiça e o cumprimento das leis.

A transnacionalidade jurídica refere-se à cooperação entre diferentes países no campo do direito. Com o aumento do comércio internacional, do crime organizado e das violações dos direitos humanos, tornou-se necessário estabelecer mecanismos de cooperação internacional para enfrentar esses desafios. Nesse contexto, o Ministério Público desempenha papel crucial na promoção da cooperação e na garantia do cumprimento das leis em nível transnacional, na medida em que é o responsável pela tutela de direitos e interesses metaindividuais (Ribeiro, 2015).

A cooperação internacional é elemento-chave na atuação do Ministério Público no direito transnacional. Os promotores de justiça precisam trabalhar em conjunto com seus colegas de outros países, compartilhando informações, provas e estratégias para combater crimes transnacionais. A troca de informações e a coordenação de esforços são essenciais para garantir o sucesso das investigações e processos judiciais em casos que envolvam múltiplas jurisdições (Nascimento, 2022).

Além disso, o papel do Ministério Público no direito transnacional vai além da cooperação internacional. Em muitos casos, é preciso intervir de forma eficaz em

casos que envolvem empresas multinacionais, violações dos direitos humanos ou crimes contra o meio ambiente e lidar com questões complexas, como a extradição de criminosos, a recuperação de ativos financeiros e a proteção de vítimas em diferentes países.

A atuação do Ministério Público no direito transnacional também envolve a defesa dos direitos humanos e a promoção da justiça em âmbito internacional. Os procuradores devem estar atentos às violações dos direitos humanos que ocorrem em outros países e devem trabalhar em conjunto com organizações internacionais e governos estrangeiros para garantir que os responsáveis sejam responsabilizados. Eles devem ser defensores da justiça e trabalhar para garantir que os direitos fundamentais sejam respeitados em todas as partes do mundo.

Nessa perspectiva, a atuação do Ministério Público no direito transnacional é de extrema importância no combate aos crimes transnacionais e na defesa dos direitos humanos, uma vez que desempenha papel fundamental na cooperação internacional para investigar e processar crimes que ultrapassam as fronteiras nacionais.

A atuação do Ministério Público nesse contexto pode envolver o compartilhamento de informações e evidências com outros países, a fim de garantir a efetiva punição dos responsáveis por tais crimes. Além disso, o Ministério Público também pode desempenhar papel essencial na defesa dos direitos humanos, atuando como fiscal da lei e assegurando que os direitos fundamentais sejam respeitados em âmbito internacional, servindo como importante mecanismo de proteção e garantia das liberdades individuais no contexto transnacional.

Uma das principais características do Ministério Público é sua independência em relação a governos e interesses particulares. Essa independência é fundamental para garantir sua imparcialidade e neutralidade em casos que envolvam figuras políticas ou poderosos agentes econômicos. Além disso, também se destaca por sua capacidade de compartilhar informações e evidências com outros países, a fim de fortalecer as investigações e aumentar as chances de punição aos responsáveis por crimes graves (Nascimento, 2022).

A cooperação, no que tange à atuação do Ministério Público, coaduna com a perspectiva de Fiorillo (2022), porquanto aduz que é preciso coordenação e

cooperação do Poder Público para que se valide o funcionamento de um sistema jurídico transnacional:

> Assim o princípio funcional comum a este novo domínio charneira entre o direito público tradicional e o direito privado, nos quais a confrontação entre Estado e sociedade tinham encontrado a sua expressão clássica, é o de que o decurso das funções sociais e econômicas não é dirigido nem pela ordenação estadual directa nem pelo livre jogo da autonomia privada dos sujeitos econômicos, mas pela cooperação entre os grupos sociais ou por um concorrência coordenada pelos poderes públicos (Fiorillo , 2022, p.7).

Nesse sentido, evidente que, para atuação transnacional do Ministério Público, faz-se necessária a existência de mecanismos de cooperação internacional eficientes. Assim, os acordos de cooperação bilateral ou multilateral se tornam fundamentais para permitir a troca de informações e o auxílio mútuo entre os países envolvidos. Além disso, é necessário que cada Estado tenha um arcabouço legal sólido que permita a atuação do Ministério Público em casos de natureza transnacional (Nascimento, 2022).

No entanto, existem desafios enfrentados pelo Ministério Público. A diversidade de sistemas jurídicos e culturas jurídicas pode dificultar a cooperação entre os países. Além disso, questões relacionadas à soberania nacional e rivalidades geopolíticas podem prejudicar a atuação conjunta. É necessário, portanto, buscar maneiras de superar esses obstáculos, fortalecendo a cooperação internacional e promovendo a harmonização de legislações e práticas jurídicas.

3 A transnacionalidade e áreas jurídicas afetas à atuação do Ministério Público

É inegável que a atuação dos órgãos jurídicos deve acompanhar as mudanças no cenário global, visando aprimorar a cooperação internacional e facilitar a aplicação da lei em casos transnacionais.

No que tange ao Ministério Público, a multidisciplinariedade da atuação transnacional tem grande relevância no contexto globalizado em que vivemos. Com a intensificação das relações internacionais e o aumento da complexidade dos desafios enfrentados pelos sistemas jurídicos nacionais, tornou-se imprescindível que o

Ministério Público atue de maneira multidisciplinar, abrangendo diferentes áreas do conhecimento e estabelecendo parcerias transnacionais.

A transnacionalidade das questões jurídicas é uma realidade inegável na contemporaneidade. Crimes transnacionais, como o tráfico de drogas e de pessoas, a lavagem de dinheiro e o terrorismo, estão cada vez mais presentes nos diferentes países, o que demanda atuação conjunta das instituições responsáveis pelo combate a essas práticas ilegais. Nesse contexto, o Ministério Público exerce papel fundamental, pois é responsável pela defesa da sociedade e pela promoção da justiça (Nascimento, 2022).

Para atuar efetivamente no âmbito transnacional, o Ministério Público precisa estar preparado em diferentes áreas do conhecimento jurídico. A expertise em direito penal, por exemplo, é fundamental para lidar com questões relacionadas ao combate ao crime organizado. No entanto, além do direito penal, outras áreas, como o direito internacional, o direito constitucional e o direito administrativo, também são relevantes para a atuação transnacional do Ministério Público.

O Ministério Público também deve estar preparado para atuar nas áreas do direito constitucional e do direito administrativo no âmbito transnacional. Questões relacionadas à proteção dos direitos humanos, à responsabilidade do Estado e à cooperação entre os poderes constituem desafios complexos que exigem conhecimento aprofundado nessas áreas. A atuação multidisciplinar do Ministério Público é, portanto, fundamental para garantir a efetividade da justiça e o respeito aos direitos fundamentais.

Os intentos do Ministério Público no direito internacional são diversos. Além de atuar no combate a crimes transnacionais, o órgão também objetiva promover a cooperação internacional, fortalecer o Estado de Direito e garantir a proteção dos direitos humanos.

Assim, a multidisciplinariedade da atuação transnacional do Ministério Público é essencial para enfrentar os desafios da contemporaneidade. A transnacionalidade das questões jurídicas exige a articulação de diferentes áreas do conhecimento, bem como o estabelecimento de parcerias transnacionais.

A expertise em direito penal, direito internacional, direito constitucional e direito administrativo são fundamentais para que o Ministério Público possa desempenhar seu papel de defensor da sociedade e promotor da justiça no contexto globalizado em

que vivemos. Nos tópicos subsequentes serão feitos delineamentos às formas de atuação do *Parquet* nas principais demandas ocasionadas pela transnacionalidade.

3.1 Direito penal: criminalidade e transnacionalidade

A tecnologia e a globalização têm desempenhado um papel fundamental no aumento da criminalidade transnacional. Com a facilidade de comunicações e transportes, os criminosos têm sido capazes de se organizar e coordenar suas atividades de maneira mais eficiente, explorando brechas e lacunas existentes nos sistemas jurídicos nacionais, valendo-se das fraquezas dos sistemas jurídicos e financeiros. Além disso, a facilidade de transferências financeiras e o comércio internacional possibilitaram a movimentação de recursos ilegais através das fronteiras (Nascimento, 2022).

A criminalidade transnacional é um desafio para o direito penal. A repressão a essa forma de criminalidade exige uma abordagem global, com cooperação e coordenação entre os países, além da implementação de leis com caráter transnacional e mecanismos punitivos eficazes. À medida que a criminalidade transnacional evolui, é essencial que o direito penal acompanhe essas mudanças, buscando soluções inovadoras e adaptadas às novas formas de crime.

A Procuradora de Justiça do Ministério Público do Distrito Federal Arinda Fernandes (2010, p. 82) destaca que a globalização imprimiu "[...] o caráter da transnacionalidade à criminalidade organizada, fazendo com que se mostre interessante traçar um paralelo entre essas duas espécies da macrocriminalidade: o crime organizado e o terrorismo".

Nesse sentido, o crime transnacional abrange vasta gama de atividades criminosas, como tráfico de drogas, tráfico de pessoas, lavagem de dinheiro, corrupção, entre outros, e, por sua natureza supranacional, ultrapassando os limites geográficos e jurisdicionais dos Estados, demanda atuação cooperativa entre os Estados.

Destaca-se também que, no que tange à atuação do Ministério Público no cenário penal transnacional, realizar a tipificação penal também é uma de suas principais atribuições. Por meio dela, ocorre a descrição e classificação jurídica das condutas criminosas, permitindo ações efetivas de persecução penal. É

responsabilidade do Ministério Público atuar na identificação dos elementos constitutivos dos crimes transnacionais, adequando a legislação doméstica às necessidades de cooperação internacional (Nascimento, 2022).

Além disso, o papel do Ministério Público também se estende à cooperação jurídica internacional. Através de tratados e acordos bilaterais, os países buscam estabelecer mecanismos de cooperação para o enfrentamento do crime transnacional de forma conjunta. O Ministério Público é um dos principais atores nesse processo, sendo responsável por intermediar o compartilhamento de informações, provas e diligências entre os países envolvidos.

A repressão à criminalidade transnacional ainda enfrenta obstáculos significativos. A falta de cooperação e coordenação entre os países dificulta a efetividade das medidas adotadas, uma vez que muitos criminosos podem se refugiar em países onde as leis são menos rigorosas ou onde a corrupção é endêmica. Além disso, a velocidade com que as práticas criminosas evoluem e se adaptam às mudanças tecnológicas exige constante atualização das leis e maior capacidade de investigação e análise por parte das autoridades competentes.

Somente através de esforços conjuntos será possível reduzir a incidência de crimes transnacionais e proteger a sociedade de suas consequências nefastas.

3.2 Direitos humanos no contexto transnacional

Os direitos humanos, também conhecidos como direitos do homem, são princípios e normas fundamentais que visam proteger e promover a dignidade e a liberdade de todas as pessoas. No entanto, quando tratamos de situações transnacionais, muitas vezes nos deparamos com violações flagrantes desses direitos. A violação aos direitos humanos no âmbito transnacional pode ocorrer em diferentes contextos, como a migração forçada, o tráfico de pessoas, o trabalho escravo e outras formas de exploração.

Moraes (2021, p. 30) elucida que no âmbito da transnacionalidade “a obrigação do Estado de proteger abusos cometidos por terceiros está fundamentada no direito internacional de direitos humanos, no que se refere a leis baseadas em tratados e leis consuetudinárias”.

Assim, no contexto transnacional, os direitos humanos têm se mostrado uma questão cada vez mais relevante e complexa. Os direitos fundamentais, inalienáveis e universais que devem ser garantidos a todas as pessoas independentemente de sua nacionalidade ou país de origem, tornam-se ainda mais vulneráveis em situações envolvendo migração, onde a transnacionalidade dos fluxos de pessoas pode gerar violações desses direitos (Piffer; Cruz, 2019).

A migração é um fenômeno que ocorre em todo o mundo e envolve milhões de pessoas. Muitas vezes, esses migrantes estão fugindo de conflitos armados, perseguições políticas, desastres naturais ou buscando melhores oportunidades econômicas. No entanto, ao atravessarem fronteiras, esses indivíduos muitas vezes se veem em situações de vulnerabilidade, sujeitos a violações de seus direitos humanos.

As vulnerabilidades associadas à migração transnacional são diversas. Os migrantes, em sua grande maioria, deixam para trás suas redes de proteção social, familiares e comunitárias, e, muitas vezes, não têm acesso a serviços básicos, como saúde e educação. Além disso, eles estão sujeitos a abusos e exploração por parte de traficantes de pessoas e outros atores criminosos. Essas situações de vulnerabilidade tornam essas pessoas ainda mais suscetíveis a violações dos seus direitos humanos.

Nesse contexto, é fundamental que os Estados e as instituições internacionais se comprometam com a proteção dos direitos humanos dos migrantes (Piffer; Cruz, 2019). O Ministério Público, como órgão de defesa dos interesses coletivos e individuais indisponíveis, desempenha um papel crucial na promoção e na defesa desses direitos. É responsabilidade do Ministério Público atuar de forma diligente na investigação e punição dos casos de violação dos direitos humanos no âmbito transnacional e buscar soluções para a proteção dessas pessoas.

A transnacionalidade dos fluxos migratórios demanda cooperação internacional cada vez mais efetiva. É necessário que os Estados trabalhem em conjunto, compartilhando informações e boas práticas, a fim de mitigar as vulnerabilidades enfrentadas pelos migrantes. Além disso, é imprescindível que os Estados adotem políticas públicas e legislações que estejam alinhadas com os princípios dos direitos humanos e que garantam a proteção dos direitos dessas pessoas (Neves, 2009).

No campo dos direitos humanos, o direito transnacional tem sido ferramenta essencialpara a garantia dos direitos fundamentais em nível global. A existência de tribunais internacionais, como a Corte Internacional de Justiça e o Tribunal Penal Internacional, bem como de tratados e convenções internacionais, demonstram a consolidação de um sistema jurídico transnacional voltado para a proteção dos direitos humanos e a punição de violações graves (Moraes, 2021).

3.3 O comércio internacional e a livre iniciativa no âmbito da transnacionalidade

O comércio internacional tem desempenhado papel fundamental na formação e desenvolvimento das sociedades modernas. Através do intercâmbio de bens e serviços entre nações, as economias têm a oportunidade de se expandir, criar empregos e prosperar. Nesse contexto, a livre iniciativa tem sido um princípio chave para a dinamização do comércio internacional (Fiorillo, 2022).

No atual cenário globalizado, a transnacionalidade tornou-se uma realidade inescapável para as empresas. A fim de aproveitar as oportunidades de mercado nos diferentes países, as empresas têm expandido suas operações além das fronteiras nacionais, tornando-se multinacionais. Essas corporações transnacionais operam de acordo com os princípios da livre iniciativa, buscando vantagens competitivas e maximização de lucros.

No entanto, é importante ressaltar que o comércio internacional transita em um terreno complexo, onde diferentes sistemas legais e regulamentações se encontram. Para promover a harmonia e a justiça nas relações comerciais internacionais, o direito transnacional tem desempenhado papel fundamental. Ele busca estabelecer regras e normas comuns que regem as relações entre países e as atividades das empresas, garantindo a segurança jurídica e a proteção dos interesses das partes envolvidas (Fiorillo, 2022).

No âmbito do comércio internacional, o direito transnacional surge como uma necessidade para a regulação das relações entre países, empresas e indivíduos que atuam em diferentes jurisdições. A existência de tratados internacionais, como a Convenção de Viena sobre Venda Internacional de Mercadorias, e organizações supranacionais, como a Organização Mundial do Comércio, evidenciam a importância

desse campo do direito na promoção de uma ordem econômica global justa e equilibrada (Cruz; Bodnar, 2012).

Os pactos internacionais desempenham papel fundamental na regulação do comércio internacional e na proteção dos direitos humanos. Esses acordos estabelecem diretrizes comuns para a atuação das empresas multinacionais, buscando a promoção do desenvolvimento sustentável e a redução das desigualdades. Ao ratificar esses pactos, os países se comprometem a criar um ambiente favorável para as empresas que atuam em suas jurisdições, ao mesmo tempo em que asseguram a proteção dos interesses de seus cidadãos.

Fiorillo (2022), ao mencionar a responsabilidade e normatização de empresas transnacionais, menciona que:

> [...] as empresas transnacionais estão vinculadas não só aos superiores deveres e direitos que estruturam as atividades econômicas nos diferentes países do mundo, como evidentemente também estão submetidas ao que determinam os modos de criar, fazer e viver estruturados na diferentes Nações e suas Cartas Magnas em face do princípio da soberania (Fiorillo, 2022, p. 129).

Nesse sentido, o papel do Ministério Público é essencial. Sua atuação deve ser pautada na defesa da ordem jurídica, dos direitos humanos e dos interesses coletivos. No contexto do comércio internacional, o Ministério Público deve atuar como fiscalizador e regulador, garantindo que as empresas multinacionais atuem dentro da legalidade, respeitando as legislações nacionais e os pactos internacionais dos quais o país faz parte.

As empresas multinacionais, por sua vez, têm a responsabilidade de agir de forma ética e responsável em suas operações no exterior. A livre iniciativa não deve ser interpretada como carta branca para a prática de irregularidades e abusos. As multinacionais devem respeitar os direitos humanos, promover a sustentabilidade ambiental, evitar práticas anticoncorrenciais e respeitar os direitos dos trabalhadores. Ao agir de forma responsável, as empresas podem contribuir para o desenvolvimento econômico dos países em que operam, além de fortalecer a confiança nas relações comerciais internacionais (Cruz; Bodnar, 2012).

3.4 Direito ambiental no cerne da atuação jurídica transnacional

O direito transnacional também desempenha papel relevante na área ambiental, uma vez que as questões relacionadas ao meio ambiente não se limitam às fronteiras nacionais. A poluição dos rios, o desmatamento das florestas e as mudanças climáticas são problemas que afetam todo o planeta e exigem a cooperação entre os países para a implementação de soluções adequadas.

O Direito Ambiental transnacional na atuação jurídica contemporânea tem sido objeto de discussões e estudos aprofundados. A crescente preocupação com a preservação do meio ambiente e o reconhecimento da sua importância para a qualidade de vida das presentes e futuras gerações impulsionaram a adoção de instrumentos jurídicos que transcendem as fronteiras dos Estados, visando à proteção ambiental em escala global (Cruz; Bodnar, 2012).

Um dos pilares fundamentais do Direito Ambiental transnacional são os acordos ambientais internacionais. Essas convenções e tratados são estabelecidos entre diversos Estados com o objetivo de estabelecer diretrizes e mecanismos de cooperação para a preservação do meio ambiente. Dentre os acordos mais relevantes, destaca-se a Convenção sobre Diversidade Biológica, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Esses instrumentos jurídicos refletem a necessidade de atuação conjunta e coordenada dos diversos atores internacionais na busca por soluções para os desafios ambientais globais.

No âmbito da atuação jurídica transnacional, o Ministério Público desempenha papel de extrema importância na fiscalização e no combate aos crimes ambientais. O Ministério Público ambiental tem a responsabilidade de promover a defesa do meio ambiente através do ajuizamento de ações penais, civis e coletivas. No contexto transnacional, os Ministérios Públicos também têm se organizado em redes de cooperação, como a Rede de Ministérios Públicos de Meio Ambiente (REDEMPA), visando à troca de informações e boas práticas para o enfrentamento dos delitos ambientais que ultrapassam as fronteiras nacionais.

O reconhecimento do meio ambiente como bem universal é outro aspecto relevante do Direito Ambiental transnacional. O meio ambiente é um patrimônio comum da humanidade, devendo ser protegido e conservado para as presentes e futuras gerações. Essa noção de bem universal implica a necessidade de cooperação e solidariedade entre os Estados para a promoção efetiva da proteção ambiental. O Direito Ambiental transnacional busca, assim, superar as barreiras tradicionais do

Direito Internacional, para garantir uma abordagem mais abrangente e eficaz na proteção do meio ambiente (Batalha; Arturi, 2006).

A atuação jurídica transnacional no âmbito do Direito Ambiental se mostra essencial para lidar com os desafios advindos da globalização e da interdependência dos problemas ambientais. A natureza transfronteiriça dessas questões exige soluções que extrapolam os limites territoriais dos Estados. Dessa forma, é fundamental o estabelecimento de uma cooperação internacional efetiva para a prevenção e a repressão de crimes ambientais que afetam diretamente a qualidade de vida e a sustentabilidade do planeta (Cruz; Bodnar, 2012).

Em suma, o Direito Ambiental transnacional possui papel crucial na proteção e preservação do meio ambiente em escala global. Os acordos ambientais, o Ministério Público e a concepção do meio ambiente como bem universal representam fundamentos essenciais para uma atuação jurídica transnacional efetiva. O fortalecimento desses mecanismos é indispensável para a promoção de um desenvolvimento sustentável e para a proteção das futuras gerações, consolidando assim a importância do Direito Ambiental transnacional no cenário jurídico contemporâneo.

Considerações Finais

Depreende-se que o direito transnacional emerge como resposta necessária a um mundo cada vez mais interconectado. Suas aplicações no comércio internacional, nos direitos humanos e na proteção ambiental demonstram sua relevância na promoção de uma ordem global justa e equilibrada. No entanto, é preciso enfrentar os desafios que esse campo do direito apresenta, buscando soluções que garantam a eficácia e a harmonização dos sistemas jurídicos em nível transnacional.

No entanto, apesar das contribuições satisfatórias do Ministério Público no que tange ao manejo de matérias vinculadas ao direito transnacional, existem desafios a serem enfrentados. A diversidade cultural e jurídica dos países torna difícil a harmonização dos sistemas jurídicos, especialmente em casos em que os princípios fundamentais entram em conflito. Além disso, a efetividade do direito transnacional

muitas vezes depende da vontade dos Estados em cooperar e implementar as normas internacionais, o que nem sempre ocorre de forma consistente.

O Ministério Público desempenha papel fundamental no combate à criminalidade global e na promoção de direitos fundamentais. Sua atuação, pautada na independência e na cooperação internacional, permite garantia à justiça e a responsabilização dos envolvidos. Apesar dos desafios existentes, é necessário fortalecer e expandir essa atuação, visando construir um sistema de justiça transnacional mais eficiente e capaz de enfrentar os desafios do mundo globalizado.

Essa cooperação internacional possibilita uma resposta mais eficaz a crimes que ultrapassam fronteiras, garantindo a justiça e a responsabilização de indivíduos e organizações envolvidas em atividades ilícitas, mesmo que operem em múltiplos países. Contudo, a atuação do Ministério Público não está isenta de desafios, como a complexidade das legislações internacionais, a burocracia jurídica entre diferentes países e como a complexidade das legislações internacionais, a burocracia jurídica entre diferentes países e as limitações tecnológicas e de recursos.

Para superar essas barreiras e melhorar sua eficiência, é fundamental fortalecer a atuação do Ministério Público por meio do desenvolvimento de novas ferramentas tecnológicas, da expansão de sua rede de cooperação global, e do aprimoramento de sua estrutura interna. Dessa forma, será possível construir um sistema de justiça transnacional mais robusto e capaz de enfrentar os desafios do mundo globalizado, garantindo que uma justiça seja aplicada de forma mais eficiente e abrangente, promovendo a proteção dos direitos fundamentais em nível global.

Referências

BATALHA, Elisa de Santana. Movimentos sociais transnacionais e reação interestatal: considerações teóricas à luz do Fórum Social Mundial e da cooperação securitária na União Europeia. **Caderno CRH**, vol. 19, núm. 48, set-dez., 2006, pp. 461-477.

CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. A transnacionalidade e a emergência do Estado e do Direito Transnacionais. **Rev. Fac. Dir. Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 26, n. 1: 159-176, jan./jun. 2010. Disponível em: https://revista.fdsm.edu.br/index.php/revistafdsm/article/view/577/431. Acesso em: 13 mar. 2023.

CRUZ, Paulo Márcio. BODNAR, Zenildo. **Globalização, transnacionalidade e sustentabilidade** [recurso eletrônico]. Participação especial Gabriel Real Ferrer; org. e rev. Lucas de Melo Prado. - Dados eletrônicos. - Itajaí: UNIVALI, 2012.

FERNANDES, Arinda. Crime organizado e terrorismo: uma redação simbiótica afetando a economia global. In: **Revista de Artigos do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios** / **Ministério Público do Distrito Federal e Territórios**. N. 4 (2010). Brasília: MPDFT, Procuradoria Geral de Justiça, 2010

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Função social das empresas transnacionais em face do direito ambiental constitucional brasileiro**. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2022.

JESSUP, Philip C. **Transnational Law**. Yale University Press: New Haven, 1956

MORAES, Patrícia Almeida de. **O Envolvimento de Corporações Transnacionais em Violações de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

NASCIMENTO, Gustavo Santana do. **Cooperação Jurídica Internacional e Transnacionalidade probatória em processo penal**. Dissertação – Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI, 2022. Disponível em: https://www.univali.br/Lists/TrabalhosMestrado/Attachments/3086/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20-%20Gustavo%20Santana%20do%20Nascimento.pdf. Acesso em: 02 abr. 2023.

PIFFER, Carla. CRUZ, Paulo Marcio. A transnacionalidade, as migrações transnacionais e os direitos dos trabalhadores migrantes. **Revista Jurídicas**, 16 (2), 11-28, jul-dez. 2019. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/7537641.pdf. Acesso em: 04 mar. 2023.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. **Ministério Público**: funções extrajudiciais: Histórico, natureza jurídica, discricionariedade, limites e controle. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

A Relevância Jurídica do Ministério Público para o Processo de Interpretação de Normas Constitucionais em Favor do Meio Ambiente[*]

The Legal Relevance of the Public Ministry in the Process of Interpreting Constitutional Standards in Favor of the Environment

Victor Ramalho Monfredinho

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Rondônia. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí. Exerce o cargo de Promotor de Justiça desde 2013. Atualmente é Curador do Meio Ambiente na 2ª Promotoria de Jaru - Rondônia. E-mail: 21828@mpro.mp.br.

Marcos Giovane Ártico

Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí - UNIVALI. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Graduado em Direito pela UNESP – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. Promotor de Justiça desde 2011, com atuação nas áreas criminal e defesa da probidade administrativa. Titular da 7ª Promotoria de Justiça de Ji-Paraná/RO. E-mail: 21823@mpro.mp.br.

Resumo

A Constituição Federal de 1988 previu, como direito difuso, o meio ambiente ecologicamente equilibrado. Neste limiar, o Ministério Público, enquanto órgão independente e autônomo com atribuição para defesa dos interesses sociais, como é o caso do meio ambiente, que afeta a coletividade de forma ampla e irreversível, deve primar pela atuação pautada na hermenêutica das normas constitucionais atinentes às proteções ambientais. Em vista disso, investigou-se a relevância jurídica do Ministério Público para o processo de interpretação de normas constitucionais voltadas ao meio ambiente e para isso realizou-se uma pesquisa bibliográfica com abordagem qualitativa e método exploratório, pautada em levantamento de dados provenientes de livros, doutrinas, base informacional do CNJ e obras acadêmicas. Concluiu-se que, em vista dos dados sobre crimes ambientais no Brasil, a devida

[*] [Recebido em: 12/07/2024 - Aceito em: 17/10/2024]

Revista Jurídica da Amazônia, v. 1, n. 2, p. 146 a 165, dez/2024, ISSN 2965-9426.
DOI: https://doi.org/10.63043/2bwq4224.

interpretação constitucional quanto à proteção ambiental pelo Ministério Público tende a propiciar a ideal responsabilização dos infratores e a mitigação da vulnerabilidade dos biomas brasileiros.

Palavras-Chave: hermenêutica constitucional; Ministério Público; meio ambiente.

Abstract

The 1988 Federal Constitution established the ecologically balanced environment as a collective right. At this threshold, the Public Prosecutor's Office, as an independent and autonomous body entrusted with the defense of social interests, as is the case with the environment, which affects the community in a broad and irreversible way, should strive to act based on the hermeneutics of constitutional norms relating to environmental protection. In view of this, we investigated the legal relevance of the Public Prosecutor's Office in the process of interpreting constitutional rules relating to the environment. To this end, we carried out a bibliographical study with a qualitative approach and exploratory method, based on a survey of data from books, doctrines, the CNJ's information base and academic works. It was concluded that, in view of the data on environmental crimes in Brazil, the proper constitutional interpretation of environmental protection by the Public Prosecutor's Office tends to provide ideal accountability for offenders and mitigate the vulnerability of Brazilian biomes.

Keywords: constitutional hermeneutics; Public Prosecutor's Office; the environment.

Introdução

A Constituição Federal de 1988 estabelece um conjunto de normas constitucionais em favor do meio ambiente, reconhecendo-o como um bem de uso comum do povo e essencial à qualidade de vida, determinando que sua proteção e preservação são deveres do Estado e de toda a sociedade. Nesse sentido, o Ministério Público, porquanto órgão essencial à função jurisdicional do Estado, possui atribuições constitucionais para proteger o meio ambiente através de inúmeros mecanismos jurídicos.

De acordo com as diretrizes constitucionais, em especial o art. 127 e o art. 225, §1º, da CRFB/1988, o Ministério Público é responsável por atuar na defesa do meio ambiente e na fiscalização do cumprimento das legislações ambientais, sendo que uma das formas de garantir a preservação é por meio da prevenção e repressão dos crimes ambientais.

A responsabilidade pela preservação se atrela ao mandamento constitucional disposto no art. 225, §3º, que prevê que "as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados", destacando a importância da fiscalização e da aplicação de sanções aos infratores.

Destarte, a repressão jurídica aos crimes ambientais, que é fundamental para assegurar o cumprimento das normas constitucionais em favor do meio ambiente, só pode ser efetivamente realizada a partir do adequado exercício de hermenêutica constitucional das normas ambientais, na medida em que é a interpretação precisa dos termos constitucionais que viabiliza a atuação ministerial e a proteção ambiental.

Ao tratar sobre hermenêutica constitucional das normas ambientais, é importante ater-se ao imprescindível processo hermenêutico, que longe de ser uma mera interpretação, carece de método, princípios e formas a serem seguidos, a fim de se atingir a correta incidência da norma ao caso concreto.

No que se refere ao contexto fático dos ilícitos em face do meio ambiente, interessante destacar que, conforme dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, denominado sistema DATAJUD, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), somente em 2023 foram contabilizados 37.523 novos processos judiciais atinentes ao Direito Ambiental, sendo a 8ª matéria jurídica com mais processos dentre as 22 catalogadas[2]. Tais dados do cenário processual coadunam com as informações divulgadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), que registrou, em 2023, aumento de 106% quanto aos autos de infração em crimes contra a flora, 64% em termos de embargos, 79% em apreensões e 161% em destruições relacionadas a acampamentos, automóveis e meios de

[2]CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Estatísticas do Poder Judiciário**. Assuntos. Disponível em: https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html Acesso em: 27 mar. 2024.

facilitação à degradação ambiental, em comparação aos anos de 2019 a 2022 (GAMA, 2024).

Em vista deste cenário de autuações administrativas e judiciais, considerando que o Ministério Público, seja o federal ou de cada unidade federativa, afigura-se como principal personagem para responsabilização de infratores ambientais, é relevante responder a seguinte indagação: Qual a relevância jurídica do Ministério Público no processo de interpretação de normas constitucionais em favor do meio ambiente?

Para chegar a uma resposta satisfatória ao problema da pesquisa, foi utilizado o método de revisão bibliográfica e análise exploratória, para, com base no levantamento de dados documentais e quantitativos obtidos em bases de dados do CNJ sobre processos judiciais atinentes ao meio ambiente, destacar os cinco assuntos proeminentes no âmbito de responsabilização ambiental, que foram analisados a partir dos métodos de interpretação da hermenêutica constitucional e princípios hermenêuticos, para traçar o perfil de processo interpretativo de normas constitucionais ambientais sob o prisma de atuação do Ministério Público.

1 Hermenêutica constitucional: definição, métodos e princípios

A interpretação das normas jurídicas é fundamental para garantir sua correta aplicação e compreensão no sistema jurídico, isso porque é necessário entender a verdadeira intenção do legislador para que a norma seja eficaz na prática. Segundo Nishiyama (2011), há três aspectos-chave que destacam a importância da interpretação jurídica: a ambiguidade em algumas redações normativas, a necessidade de compreender completamente a intenção do legislador e as mudanças nas concepções políticas e sociais que podem influenciar o sentido da norma.

Os textos legislativos, embora possuíssem estrutura gramatical que possibilitasse a transmissão de uma mensagem, dependiam de uma interpretação adequada para revelar o que pretende o legislador. Isso se dá tanto em função das estatísticas destacadas por Nishiyama (2011) quanto pelo fato de que a interpretação constitui uma "crítica interna da lei", permitindo uma verdadeira "transparência" e um conhecimento científico da norma jurídica em todas as suas dimensões.

Complementando de forma plena, é necessário o estudo geral da norma jurídica (Friede, 2000).

Ainda que pareça simplório, o processo de ler, interpretar e aplicar uma norma não o é, uma vez que, com tantas maneiras de interpretar uma norma, é comum surgirem diferentes concepções a partir do mesmo texto. Isso explica as discordâncias entre os estudiosos, juristas e até mesmo entre os magistrados. Mas cabe ao intérprete escolher a interpretação mais sensata, valendo-se de métodos hermenêuticos adequados, sempre se pautando na adstrição à lei.

Ademais, é relevante sobrelevar que o exercício hermenêutico não pode ser reduzido a um simples processo interpretativo, pois há diferenças pontuais entre interpretação, hermenêutica e aplicação de um normativo. Esclarecendo tais procedimentos, Nishiyama (2011, p. 210) aduz que a diferença entre hermenêutica, interpretação e aplicação pode ser sintetizada no seguinte: “Hermenêutica é a ciência que fornece a técnica para a interpretação; interpretação é o ato de apreensão da expressão jurídica, enquanto a aplicação da norma é fazê-la incidir no fato concreto nela subsumido”.

Assim, a hermenêutica é a ciência que oferece as técnicas para interpretar as normas jurídicas; a interpretação é o processo de entender o significado da norma e a aplicação consiste em utilizá-la para resolver um caso concreto.

É possível sintetizar que a interpretação das normas jurídicas geralmente acontece por meio de diversos métodos, também chamados de fases, processos, modos de interpretação ou critérios hermenêuticos, conforme assevera Lima (2005), sendo a hermenêutica o meio que propicia a interpretação e ulterior aplicação da norma ao caso concreto.

Na teoria clássica, a hermenêutica é baseada em princípios tradicionais de interpretação e dá ênfase à importância de se considerar o contexto histórico, social e cultural em que as normas foram criadas, para que, por meio de técnicas interpretativas, como a distinção, a integração e a ponderação de princípios, o intérprete consiga extrair o máximo de sentido das normas jurídicas, garantindo a sua eficácia e aplicabilidade e identificando o verdadeiro sentido da norma a partir do seu texto e da intenção do legislador. Entretanto, a interpretação da Constituição Federal possui características próprias que a distinguem da interpretação das demais normas jurídicas, de modo que esta não se afasta do processo tradicional de interpretação

das outras normas jurídicas, mas sim possui outras minúcias em vista das características únicas do texto constitucional (Kimura, 2023).

A hermenêutica jurídica constitucional tem como base uma análise detalhada da hermenêutica tradicional, mas rompe paradigmas estabelecidos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois em razão das peculiaridades do texto constitucional, que podem dificultar sua compreensão e incidência, o processo de interpretação deve diferir daquela empregada em outros normativos. Isso se deve a diversos fatores, tais como: 1) A norma constitucional não estar subordinada a outras leis; 2) A interpretação da Constituição poder ser alterada ao longo do tempo; 3) A linguagem coloquial presente no texto constitucional poder dificultar a sua compreensão; 4) Por orientar o sistema político do país, a Constituição contém princípios ideológicos que vão além do aspecto jurídico da norma; 5) existirem dispositivos constitucionais que tratam de questões estruturais e de conduta, com a prevalência de normas estruturais (Nishiyama, 2011).

A partir de todas essas particularidades, interessante trazer à baila a concepção de Lassale (2007), que afirma que a Constituição não é uma lei como as outras, pois possui uma força ativa capaz de influir concomitantemente a todas as outras leis, obrigando-as a ser, até certo ponto, o que são e como são, sem poderem ser de outro modo. Assim, a supremacia e especificidades da Constituição atribuem a necessidade de uma percepção diferente a respeito de sua hermenêutica.

À luz dessa compreensão, Streck (2017) elaborou cinco princípios interpretativos constitucionais que são fundamentais para a correta aplicação dos intentos constitucionais:

a) Princípio da preservação da autonomia do direito: este princípio se baseia na importância da rigidez e efetividade do texto constitucional para garantir a correção funcional;

b) Princípio do controle hermenêutico da interpretação constitucional: que visa limitar a discricionariedade na interpretação constitucional, evitando interpretações arbitrárias;

c) Princípio do respeito à integridade e à coerência do direito: este princípio destaca a importância de considerar a integridade constitucional e os princípios vigentes na interpretação, garantindo uma aplicação coerente da Constituição;

d) Princípio do dever fundamental de justificar/fundamentar as decisões: enfatiza a responsabilidade dos jurisdicionados em fundamentar suas decisões, de forma a respeitar o texto jurídico constitucional.

e) Princípio do direito fundamental a uma resposta constitucionalmente adequada: princípio essencial para preservar a força normativa da Constituição e garantir a observância dos princípios deontológicos.

Esses princípios são essenciais para garantir uma interpretação constitucional justa e coerente, respeitando a integridade da Constituição e a correta aplicação do direito, e devem ser tidos como diretrizes para utilização dos meios de interpretação hermenêutica clássica, que Friede (2000, p. 141) elenca como: gramatical, racional, sistemática, histórica e teleológica. Todos os meios podem ser utilizados para interpretação constitucional, como bem leciona Lima (2005), sendo necessária adequação específica para o contexto da Magna Carta.

A interpretação hermenêutica gramatical consiste na análise detalhada da estrutura e linguagem do texto, levando em consideração a gramática, a sintaxe e o contexto em que foi produzido. A partir dessas premissas, o método busca compreender o significado das palavras e frases utilizadas, pautando-se no exame atento das palavras e proposições destacando sua importância na interpretação do texto como um todo. No contexto constitucional, Lima (2005) leciona que a adaptação do método gramatical ao texto constitucional possui a particularidade de, geralmente, interpretar os termos no seu sentido comum, considerando que a Constituição é uma obra externa para o povo, sendo por ele específico e aplicado.

A interpretação hermenêutica racional, por sua vez, enfoca a lógica e o raciocínio por trás do texto, buscando compreender as ideias e argumentos apresentados de forma clara e objetiva, processo que Friede (2000) subdivide em *mens legislatori* (o que o legislador queria dizer?), *mens legis* (o que o legislador disse?), *ocasio legis* (conjunto de fatores para criação da lei), argumento *a contratio sensu* (componente de interpretação lógica pautado na exclusão), argumento *a fortiori* (interpretação pautada na máxima “quem pode o mais pode o menos”). Este método busca identificar a coerência e a consistência do texto, analisando a relação entre as diferentes partes e o todo. Entretanto, Lima (2005) argumenta que tal método, atualmente, obedece a uma função mais objetivista, em que o norte da interpretação se pauta na *voluntas legis*, ou seja, a vontade objetivada no texto positivado, sem

Comentado [PH1]: Seria CONTRATIO, como está, ou CONTRARIO?

espaço para subjetividade da busca pela vontade do legislador. Ela argumenta que, no cenário da hermenêutica constitucional:

> O método lógico ou jurídico, como é mais comumente conhecido em Direito Constitucional, aparentemente permite que a interpretação alcance elevado grau de precisão e segurança. A bem da verdade, contudo, caso seja aplicado na forma propugnada pelos seus adeptos mais extremados, os quais recusam o auxílio de qualquer elemento externo ao direito, gera o "grave inconveniente de esvaziar a lei de todo o conteúdo humano, de tratá-la em termos de precisão matemática, como se fosse um teorema de geometria." A sua aplicação na interpretação da norma constitucional tem sido objeto de severas críticas pelos doutrinadores, justamente em razão dessa visão estreita por parte dos seus adeptos mais radicais (Lima, 2005, p. 75).

Assim, embora o método lógico ou jurídico prometa elevado nível de precisão e segurança na interpretação constitucional, sua aplicação restritiva, sem considerar elementos externos ao direito, corre o risco de desumanizar a norma, ampliando-a em um exercício puramente matemático. Tal abordagem desconsidera a complexidade e a natureza dinâmica da realidade social e jurídica, o que justifica as críticas recebidas, especialmente quando se trata da interpretação de um texto constitucional, que deve sempre refletir valores humanos e democráticos.

Já a interpretação hermenêutica sistemática é aquela que busca compreender o texto dentro de um sistema mais amplo de conhecimento, relacionando-o com outros textos e conceitos que possam influenciar sua interpretação. Este método busca identificar padrões, temas recorrentes e princípios subjacentes ao texto, permitindo uma compreensão mais abrangente e profunda. Dessa forma, a partir da concepção de um sistema constitucional brasileiro, a Constituição é o elemento basilar de todo o sistema, sendo o pressuposto de validade de todo o ordenamento jurídico, de modo que é imprescindível o cotejo hermenêutico sistemático sobre sua relação com as normas infraconstitucionais a partir do prisma de supremacia constitucional (Kimura, 2003).

A interpretação hermenêutica histórica se concentra na análise do contexto histórico em que o texto foi produzido, levando em consideração os eventos, costumes e crenças da época. Este método busca situar o texto em seu devido contexto, ajudando a elucidar possíveis significados e intenções do autor e "consiste basicamente em considerar o conhecimento evolutivo (e, portanto, histórico) da linguagem utilizada na redação do texto legal para se chegar à essência do dispositivo normativo, buscando o verdadeiro significado da lei, eventualmente camuflado nas

expressões antigas presentes no texto legal" (Friede, 2000), o que, em se tratando da trama histórica que originou a Constituição Federal de 1988, confere a este meio de interpretação hermenêutica uma relevância pontual.

Por fim, a interpretação hermenêutica teleológica enfoca a finalidade ou objetivo do texto, buscando compreender sua mensagem e propósito subjacentes, buscando identificar as intenções do autor e as consequências pretendidas pelo texto, ajudando a elucidar seu significado e relevância. Em síntese, trata da busca pela *ratio legis,* ou seja, a razão que embasa o preceito normativo a partir de uma concepção sociológica. Lima (2005, p.83) explica que este é um método bem visto por grande parte da doutrina, "sendo considerado por muitos o mais seguro dos métodos interpretativos".

Para além destes métodos hermenêuticos clássicos, que foram delineados para posterior compreensão do adequado exercício interpretativo jurídico do Ministério Público nos contextos ambientais, é interessante mencionar, apenas a título de nota, que Kimura (2003) também exsurge: i) o método científico-espiritual; ii) a "tópica", cuja corrente desmembrou em hermenêutica concretista da Constituição aberta e método hermenêutico-concretizador; iii) o método concretista de Friedrich Müller.

2 Hermenêutica constitucional das normas ambientais: princípios jurídicos aplicados à proteção ambiental

A preeminência da proteção ambiental na ordem constitucional é evidenciada em inúmeros dispositivos constitucionais, havendo até mesmo um capítulo destinado apenas para o meio ambiente, demonstrando a preocupação do legislador em garantir a preservação dos ecossistemas e a biodiversidade. Assim, sob a perspectiva hermenêutica sistemática, a legislação ambiental, com supremacia dos ditames ambientais expressos na Constituição Federal, busca conciliar o desenvolvimento econômico com a sustentabilidade ambiental, estabelecendo regras e diretrizes para a utilização consciente dos recursos naturais.

Alexandre de Moraes (2020, p. 1623-1624) leciona que no contexto de proteção ambiental, a Constituição Federal discorre acerca de inúmeras regras que podem ser divididas em quatro grandes grupos:

> [...] *regra de garantia:* qualquer cidadão é parte legítima para a propositura da ação popular, visando à anulação de ato lesivo ao meio ambiente (CF, art. 5º, LXXIII);
> *regras de competência:* a Constituição Federal determina ser de competência administrativa comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (CF, art. 23) proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos (inciso III); bem como proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (inciso VI); preservar as florestas, a fauna e a flora (inciso VII). Além disso, existe a previsão de competência legislativa concorrente entre União, Estados e Distrito Federal (CF, art. 24) para proteção das florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição (inciso VI); proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico (inciso VII); responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (inciso VIII). Igualmente, o Ministério Público tem como função institucional promover o inquérito civil e a ação civil pública, inclusive para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CF, art. 129, III);
> *regras gerais:* a Constituição estabelece difusamente diversas regras relacionadas à preservação do meio ambiente (CF, arts. 170, VI; 173, § 5º; 174, § 3º; 186, II; 200, VIII; 216, V; 231, § 1º);
> *regras específicas:* encontram-se no capítulo da Constituição Federal destinado ao meio ambiente.

Vê-se, assim, que a Constituição Federal prevê uma série de mecanismos e competências voltados à proteção do meio ambiente. Qualquer cidadão tem legitimidade para propor ação popular visando anular atos lesivos ao meio ambiente (art. 5º, LXXIII, CRFB/88), e a proteção ambiental é de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo a preservação de bens culturais e naturais, além de combater a poluição e proteger a fauna e a flora (art. 23, CRFB/88). A competência legislativa é concorrente entre essas esferas para regular temas como conservação da natureza, controle da poluição e proteção do patrimônio histórico e artístico (art. 24, CRFB/88). O Ministério Público também tem a função de promover ações para a defesa do meio ambiente e outros interesses coletivos (art. 129, III, CRFB/88).

A Constituição ainda estabelece regras gerais e específicas, dispersas em vários artigos e reunidas em um capítulo dedicado ao meio ambiente, reafirmando seu compromisso com a preservação ambiental em diversas áreas.

No que concerne à interpretação constitucional, todos os tipos de regras mencionados são relevantes sob a ótica da hermenêutica sistemática, uma vez que as regras de competência ambiental, por exemplo, garantem a execução concreta e jurídica das regras ambientais gerais e específicas. Ademais, a partir da hermenêutica

sistemática, cuja compreensão pressupõe a inter-relação entre a Constituição e outros dispositivos normativos de proteção ao meio ambiente, é possível identificar princípios norteadores para o exercício de interpretação e aplicação das garantias voltadas à proteção ambiental.

Assim, a hermenêutica constitucional no contexto da defesa do meio ambiente engloba a interpretação das normas e princípios constitucionais e ambientais de forma a garantir a proteção do meio ambiente de forma integral e eficaz. Nesta perspectiva, Ferraz (2013) aduz que o direito ambiental, no que concerne à hermenêutica constitucional, introduz novas maneiras de interpretar os instrumentos de garantia e efetividade dos direitos fundamentais, destacando o mínimo existencial como um recurso importante para garantir a eficácia.

Neste sentido, cabe pontuar princípios constitucionais ambientais norteadores do exercício hermenêutico constitucional voltado à defesa do meio ambiente, tais como o princípio do mínimo existencial, da reserva do possível e da vedação ao retrocesso, que, em que pese não estarem explicitamente positivados no texto gramatical da Constituição, decorrem de um exercício hermenêutico teleológico, histórico e sistemático dos dispositivos constitucionais voltados ao meio ambiente (Tavarelli, 2018).

Na perspectiva ambiental, os princípios constitucionais da reserva do possível, mínimo existencial e vedação ao retrocesso desempenham papel fundamental na proteção do meio ambiente para garantir a efetividade das normas ambientais e a devida tutela dos direitos difusos relacionados à preservação da natureza, sendo imprescindível que estes princípios sejam observados e aplicados de forma consciente e equilibrada, através de meios e diretrizes hermenêuticas preestabelecidas (Ferraz, 2013, p. 325).

A reserva do possível consiste na ideia de que as políticas públicas e as ações governamentais devem respeitar as limitações econômicas e orçamentárias do Estado, o que significa que, embora a proteção ambiental seja um direito fundamental, deve haver uma ponderação entre as necessidades sociais e os recursos disponíveis. Tal princípio serve como diretriz para que os poderes públicos atuem de forma eficiente na busca pelo equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de desfrutar de um ambiente saudável.

Tal princípio também pode ser analisado a partir da perspectiva do dever legal do Poder Público de fazer normativos e expedir ordens judiciais que sejam possíveis de serem efetivadas sob o prisma da proteção ambiental, devendo ser "razoáveis, possíveis, cabíveis, pois se não houver a existência de condições materiais que as viabilizem, elas não alcançarão a efetividade e, por conseguinte, não serão implementadas" (Ferraz, 2013, p. 325).

O mínimo existencial, por sua vez, refere-se ao conjunto de direitos sociais e ambientais necessários para garantir a dignidade e a qualidade de vida das pessoas. No contexto ambiental, isso implica na proteção e na promoção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, capaz de garantir a saúde e o bem-estar de toda a sociedade, de modo que é fundamental que haja uma atuação estatal eficaz na prevenção da degradação ambiental e na promoção da sustentabilidade. Em termos gerais, refere-se "à necessidade de preservação dos recursos naturais e, consequentemente, a manutenção do equilíbrio mínimo necessário ao meio ambiente" (Moraes, 2020, p.1622).

Por fim, a vedação ao retrocesso estabelece que avanços conquistados na proteção do meio ambiente não podem ser desconsiderados ou revogados, sob pena de violação dos princípios constitucionais e dos direitos fundamentais da população. Portanto, é dever do Estado e da sociedade assegurar que as conquistas ambientais sejam preservadas e ampliadas ao longo do tempo, em busca de um desenvolvimento sustentável e de uma maior qualidade de vida para todos. Sobre a relevância de tal princípio no cenário ambiental, Alexandre de Moraes (2020, p. 1625) destaca que:

> O estabelecimento de princípios e regras constitucionais expressas não afasta a existência do Princípio Implícito da Proibição de Retrocesso Ambiental, como importante vetor de efetividade à proteção integral ao Meio Ambiente. Nesse sentido, conforme destacado pelo Ministro Antonio Herman Benjamin, "é seguro afirmar que a proteção de retrocesso, apesar de não se encontrar, com nome e sobrenome, consagrada na nossa Constituição, nem em normas infraconstitucionais, e não obstante sua relativa imprecisão – compreensível em institutos de formulação recente e ainda em pleno processo de consolidação – , transformou-se em princípio geral do Direito Ambiental, a ser invocado na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas destinadas a reduzir o patamar de tutela legal do meio ambiente, mormente naquilo que afete em particular (a) processos ecológicos essenciais, (b) ecossistemas frágeis ou à beira de colapso e (c) espécies ameaçadas de extinção"

Concluindo, apesar de não estar expressamente mencionado na Constituição, o Princípio Implícito da Proibição de Retrocesso Ambiental desempenha um papel

fundamental na garantia da proteção ambiental. Embora não formalizado em textos constitucionais ou infraconstitucionais, tornou-se uma diretriz geral do Direito Ambiental, sendo essencial na avaliação da legitimidade de iniciativas legislativas que possam reduzir a proteção legal do meio ambiente. Ele é especialmente relevante para preservar processos ecológicos essenciais, proteger ecossistemas frágeis e evitar a extinção de espécies ameaçadas.

Ainda, como princípios subsidiários que amparam os ideais de vedação ao retrocesso ambiental, pode-se citar: a) o princípio da cooperação (art. 4º, inc. IX, CF/88), que, embora não adstrito ao âmbito ambiental, serve como balizador para ações e responsabilizações ambientais que envolvam diferentes jurisdições territoriais; b) o princípio da precaução, cujo objetivo é o combate ao dano em abstrato, ou seja, tem como enfoque a possibilidade do dano; c) o princípio da prevenção, no qual o dano já é conhecido mas deve ser prevenido (Coelho, 2014).

Ainda, no que tange aos princípios norteadores do exercício hermenêutico voltado ao meio ambiente, Freitas (2012), ao discorrer sobre o princípio constitucional da sustentabilidade, narra que os princípios da Administração Pública, como os princípios do interesse público, da proporcionalidade, da legalidade, da impessoalidade, moralidade, publicidade, motivação, ampla sindicabilidade, prevenção e precaução, inafastabilidade da jurisdição, eficiência, legitimidade, responsabilidade administrativa e legitimidade, devem estar em comunhão indissolúvel com o princípio da sustentabilidade, para que os demais princípios sejam devidamente respeitados a longo prazo, é necessário criar um sistema administrativo que, por fim, possibilite o reconhecimento da titularidade dos direitos fundamentais também para as gerações futuras.

Tais princípios alcançam a dimensionalidade dos princípios jurídicos, explicitados por Bonavides (2004), quais sejam a função fundamentadora, interpretativa, supletiva, integrativa, diretiva e limitativa, que, na esfera hermenêutica de normativos constitucionais voltados ao meio ambiente, servem como norte para interpretação dos dispositivos normativos ambientais e favorecendo a correta adequação daquilo que está positivado àquilo que concretamente ocorreu.

3 A relevância jurídica do Ministério Público para o processo de interpretação constitucional em favor do meio ambiente

No espectro de proteção constitucional ao meio ambiente, a Constituição Federal, no *caput* do artigo 225, preleciona que "todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações" (Brasil, 1988)**.**

Nesse sentido, a atuação do Ministério Público na interpretação de normas constitucionais em favor do meio ambiente, porquanto parte do Poder Público, consiste em garantir que a legislação ambiental seja efetivamente aplicada e que os direitos fundamentais relacionados ao meio ambiente sejam respeitados. Isso inclui a fiscalização e o acompanhamento das políticas públicas ambientais, a propositura de ações civis públicas em defesa do meio ambiente e a atuação na esfera administrativa para garantir a observância das normas ambientais.

O trabalho do *Parquet* contribui para que os responsáveis sejam levados à justiça, pois tem o foco de assegurar a aplicação e execução da legislação ambiental nacional, combater os crimes ambientais, prevenir danos ao meio ambiente, reprimir a manipulação ambiental, além de promover a reposição de combustíveis e recuperação dos seus recursos naturais, entre outras medidas essenciais para a preservação de um ambiente ecologicamente equilibrado (CNJ, 2014).

Apesar de não ser um órgão que atua na primeira instância de fiscalização e repressão dos ilícitos ambientais, já que os responsáveis por tal trabalho é o Ibama, Secretarias Municipais do Meio Ambiente, Superintendências Estaduais do Meio Ambiente, Polícias ambientais e outros órgãos governamentais que atuam nas frentes ambientais, o Ministério Público tem, como função institucional, promover o inquérito civil e a ação civil pública, inclusive para a proteção do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 129, III, CRFB/88).

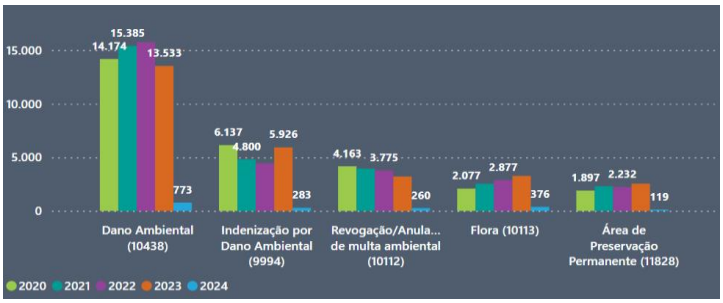
A ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente é disciplinada pela Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e, sendo uma das principais atribuições de atuação do Ministério Público em favor do meio ambiente, carece do adequado exercício de hermenêutica constitucional ambiental para adequada

propositura, pautada em um procedimento preliminar adequado que apure as condutas lesivas.

Para que se tenha uma noção mais específica do cenário de atos criminosos em face do meio ambiente no cenário judicial, cabe destacar que, conforme dados da Base Nacional de Dados do Poder Judiciário, denominado sistema DATAJUD, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), somente em 2023 foram contabilizados 37.523 novos processos judiciais atinentes ao Direito Ambiental, sendo a 8ª matéria jurídica com mais processos dentre as 22 catalogadas. No que se refere ao ano de 2024, os dados demonstram que em um apanhado de 1º até 31 de janeiro, já haviam sido registrados 2.519 novos processos (CNJ, 2024).

Os 5 (cinco) maiores assuntos vinculados aos processos judiciais foram catalogados como "dano ambiental", "indenização por dano ambiental", "revogação/anulação de multa ambiental", "flora", "área de preservação permanente". A partir do levantamento de novos processos atinentes aos anos de 2020 a 2024, pode-se ter uma ideia da relevância do trabalho do Ministério Público para propositura de ações e atuações judiciais nos autos que versam sobre matéria ambiental, como se observa na figura 1:

Gráfico 1: Quantidades de casos novos por ano para os maiores assuntos



Fonte: CNJ (2024).

A partir dos dados verifica-se que no que se refere à corrente temática "Dano ambiental", foram registrados 14.174 processos referentes ao ano de 2020, 15.385 atinentes ao ano de 2021, 15.753 no ano de 2022, 13.533 em relação ao ano de 2023, e 773 apenas até o fim de janeiro de 2024, resultando em 59.618 processos registrados. Já no que se refere a "Indenização por dano ambiental", observam-se

6.137 processos em 2020, 4.800 em 2021, 4.436 em 2022, 5.926 em 2023 e 283 somente no mês de janeiro de 2024, o que corresponde ao total de 21.582 processos.

Os processos atinentes a "Revogação/anulação de multa ambiental", demonstraram os seguintes resultados: 4.163 processos no ano de 2020, 3.942 processos referentes a 2021, 3.775 ao ano de 2022, 3.210 em relação a 2023, e 260 somente no primeiro mês de 2024, cuja soma resulta em 15.350 processos. Quanto à categoria "Flora", registraram-se 2.077 processos em 2020, 2.534 no ano de 2021, 2.877 em 2022, 3.266 em relação a 2023, e 376 apenas em janeiro de 2024, o que resulta no total de 11.130 processos durante o período. Por fim, quanto à corrente temática "Área de preservação permanente", foram levantados 1.897 no ano de 2020, 2.297 em 2021, 2.232 quanto a 2022, 2.541 em 2023 e 119 novos processos apenas quanto a janeiro de 2024, totalizando 9.086 processos registrados.

Dessa forma, de 2020 a 2024, as cinco maiores categorias de assuntos vinculados aos processos de direito ambiental totalizaram 117.036 (cento e dezessete mil e trinta e seis) autos judiciais, que, em vista da competência constitucional para atuar nas questões pertinentes à defesa do meio ambiente, demonstram a relevância do trabalho do Ministério Público no que se refere à responsabilização ambiental. Sobre a competência constitucional e trabalho de atuação do *Parquet* em ações judiciais relacionadas ao meio ambiente, Vasconcellos (2008, p. 166) leciona:

> Dessa maneira, tornou-se necessário encontrar um tutor ideal para o meio ambiente. Buscava-se "alguém" com representatividade junto à sociedade, que apresentasse estímulo e motivação para perseguir a defesa de um interesse que não tem qualquer repercussão na sua esfera patrimonial pessoal e gozasse de disposição para enfrentar a demora e os riscos de um processo judicial, em ações complexas e em disputas difíceis. A solução foi encontrada junto ao Ministério Público. Instituição do Estado dotada de independência funcional, que já possuía um longo caminho desenvolvido na representatividade penal da sociedade e de fiscal da lei nas questões civis.

Assim, no que se refere aos autos em que atua o Ministério Público, inúmeros são os objetos das demandas judiciais que correspondem a diferentes violações e imputações constantes nos dispositivos das normas ambientais brasileiras, sendo que em cada uma delas é imprescindível o exercício hermenêutico dos ditames legais sobre a proteção ambiental para ideal instauração, propositura e defesa nos processos judiciais.

Dentro dos espectros de hermenêutica constitucional, destacam-se todos os métodos hermenêuticos gramatical, racional, sistemático, histórico e teleológico, uma

vez que nos processos ambientais é importante que o intérprete consiga extrair o significado literal do que está positivado, mas também entenda o conceito lógico-racional da norma, faça a valoração do comando legal através do sistema de hierarquia de norma, e entenda sua função no espectro histórico e teleológico (social) (Friede, 2000).

Freitas (2012, p. 293), ao discorrer sobre os pontos centrais para a interpretação jurídica sustentável, destacou que: a) é importante que a discricionariedade do intérprete esteja adequada aos princípios fundamentais da sustentabilidade; b) urge que quem interprete conheça bem o cenário ambiental, nos contextos macro e micro, para que não falhe no processo de tomada de decisão; c) o intérprete, "suplantado o extremismo textualista simplificador (tão errôneo como negar a alteridade do texto normativo), força reconhecer que, para além da dicotomia rígida entre sujeito e objeto, a intersubjetividade ou interatividade é nota característica e ineliminável do processo de compreensão sustentável, mormente em face de discurso constitucional que acolhe o catálogo aberto de direitos fundamentais".

Nesse cenário, em que se considera o expressivo quantitativo de processos judiciais vinculados a violações ambientais, o que expressa a massiva interação do Ministério Público com a matéria no âmbito jurídico, entende-se que os processos de interpretações de normas constitucionais em favor do meio ambiente realizados pelo *Parquet* tem relevância jurídica ímpar, seja pela expressividade de representação, seja pela complexidade do trabalho hermenêutico voltado às questões ambientais.

Considerações Finais

A interpretação hermenêutica dos dispositivos constitucionais relacionados ao meio ambiente pelo Ministério Público é fundamental para garantir uma proteção efetiva e adequada dos ecossistemas. Neste espectro, a hermenêutica constitucional, que se refere à interpretação das normas constitucionais de forma sistemática e integrada, desempenha papel essencial na análise dos dispositivos legais que tratam do meio ambiente e subsidiam a relevante atuação do *Parquet* nas causas vinculadas ao direito ambiental.

O Ministério Público, como guardião da ordem jurídica e defensor dos interesses da sociedade, tem a responsabilidade de zelar pela proteção do meio ambiente, agindo não apenas de forma reativa, mas também de forma proativa na prevenção de danos ambientais. Por isso a utilização dos meios de interpretação hermenêutica constitucional de forma adequada e eficiente demonstra a relevância jurídica do trabalho ministerial nas lides ambientais.

No que se refere aos meios de interpretação hermenêutica constitucional que podem ser utilizados pelo Ministério Público na análise dos dispositivos constitucionais atinentes ao meio ambiente estão a interpretação teleológica, que busca identificar a finalidade e o significado das normas constitucionais ambientais, a interpretação histórica, que leva em consideração o contexto em que tais normas foram elaboradas, a interpretação sistemática, que busca analisar as normas constitucionais relacionadas ao meio ambiente de forma integrada com outros dispositivos constitucionais, e a interpretação teleológica/sociológica, que considera os aspectos sociais e culturais envolvidos na proteção do meio ambiente.

Tal exercício de interpretação, que se utiliza dos mecanismos da hermenêutica clássica adequadas aos contextos de peculiaridades da Constituição Federal de 1988, se revela imprescindível quando se observa o quantitativo expressivo de processos judiciais relacionados ao meio ambiente. Isso porque, por meio da adequada interpretação hermenêutica dos dispositivos constitucionais do meio ambiente, o Ministério Público atua de forma efetiva na defesa do meio ambiente, garantindo a aplicação correta e eficaz das normas legais do direito ambiental. Destarte, é fundamental analisar o trabalho do Ministério Público quanto às técnicas de interpretação hermenêutica constitucional para assegurar a ideal tutela ambiental e contribuir para a preservação e sustentabilidade do meio ambiente.

Referências

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15ª edição, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **A atuação do Ministério Público na defesa do meio ambiente**: abordagem prática e resolutiva / Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

COELHO, Helena Carvalho. Do direito constitucional ao meio ambiente e desdobramentos principiológicos à hermenêutica (ambiental?). **Veredas do Direito**, Belo Horizonte, v.11, n.21, p.53-73, Janeiro/junho de 2014. Disponível em: https://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/do_direito_constitucional_ao_meio_ambiente_e_desdobramentos_principiologicos_a_hermeneutica.pdf. Acesso em: 28 mar. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Estatísticas do Poder Judiciário**. Assuntos. Disponível em: https://painel-estatistica.stg.cloud.cnj.jus.br/estatisticas.html. Acesso em: 18 mar. 2024.

FERRAZ, Pedro Campany. Hermenêutica do Ambiente. **Revista de Direito da Cidade**, vol.05, nº01, 2013. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/issue/view/715. Acesso em: 26 mar. 2024.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade**: direito ao futuro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

FRIEDE, Reis. **Ciência do Direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica**. 3.ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2000.

GAMA, Guilherme. **Com mais fiscalização, registros de crimes ambientais dobram na Amazônia em 2023, diz Ibama.** Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/crimes-contra-flora-dobram -na-amazonia-diz-ibama/. Acesso em: 27 mar. 2024

KIMURA, Alexandre Issa. Hermenêutica e interpretação constitucional. **Revista Jurídica "9 de Julho**". São Paulo, n. 2, p. 159-181, 2003.

LASSALE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2007.

LIMA, Iara Menezes. Métodos clássicos de interpretação no direito constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. n. 92, p. 65–97, jul./dez., 2005.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

NISHIYAMA, Adolfo Mamoru. **Os princípios da interpretação constitucional**: a razoabilidade, a proporcionalidade e outros princípios interpretativos. Revista Meritum, v.6, n.1, p. 209-250, jan./jun. 2011. Belo Horizonte.

STRECK, Lênio. Hermenêutica Constitucional. In **Enciclopédia Jurídica da PUCSP, tomo II** (recurso eletrônico): direito administrativo e constitucional / coord. Vidal Serrano Nunes Jr. [*et al.*] - São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

TABARELLI, Liane. Apontamentos acerca da responsabilidade civil ambiental: contributos da hermenêutica constitucional para prevenção e/ou decréscimo da ocorrência de danos ao meio ambiente a partir de possíveis contribuições das universidades. **Revista Eletrônica da ESA/RS**, Vol. 4., nº 4, 2018. Disponível em: https://www.revistaesaoabrs.org.br/revista/4. Acesso em: 22 mar. 2024.

VASCONCELLOS, EmanueliBerrueta de. O Ministério Público na tutela do meio ambiente. **Revista do Ministério Público do RS**, Porto Alegre, nº 60, ago./2007/abr./2008. p. 166. Disponível em: https://www.amprs.com.br/arquivos/revista_artigo/arquivo_1246468935.pdf. Acesso em: 28 mar. 2024.

Projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade”: Implementação de Técnicas de Autocomposição no Controle Preventivo de Constitucionalidade pelo Ministério Público de Rondônia e Sua Inserção no Sistema de Política Constitucional*

***"The 'Mp Conciliation and Constitutionality' Project**: Implementing Self-Composition Techniques in Preventive Constitutionality Control by the Public Prosecutor's Office of Rondônia and its Insertion Into the Constitutional Policy System”*

Ivanildo de Oliveira

Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Doutorando em Água y Desarrolo Sostenible pela Universidade de Alicante. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Mestre em Territorio, Urbanismo y Sostenibilidad Ambiental en el Marco de la Economía Circular pela Universidade de Alicante - IUACA, Espanha. Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior pela UNESC, MBA em Gestão Empresarial pela FGV, MBA Executivo Internacional pela FGV/Ohio University - EUA, e especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá. Licenciatura Plena em Letras. Procurador-Geral de Justiça do Estado de Rondônia. Procurador de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia. Porto Velho, e-mail: ivanildo@mpro.mp.br.

Valeria Giumelli Canestrini

Doutoranda em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Doutoranda em Água y Desarrolo Sostenible pela Universidade de Alicante. Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (Univali). Mestre em Tecnologias y Políticas Públicas sobre la Gestión Ambiental – IUACA da Universidade de Alicante, Espanha. Especialista em Direito Civil e Processual Civil pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci (UNIASSELVI). Especialista em Direito Ambiental pelo Centro Universitário Leonardo Da Vinci (UNIASSELVI). Promotora de Justiça no Ministério Público do Estado de Rondônia. Diretora do Centro de Atividades Judiciais da Procuradoria-Geral de Justiça. E-mail: vcanestrini97@gmail.com.

Resumo

O Projeto "MP Conciliação e Constitucionalidade”: Controle de Constitucionalidade por Autocomposição e Diálogo Interinstitucional permite a prática da autocomposição com diálogo interinstitucional nos casos de controle de constitucionalidade, fora das vias judiciais. Desenvolvido pelo Ministério Público de Rondônia, o projeto busca promover

* [Recebido em: 22/07/2024 - Aceito em: 21/11/2024]

Revista Jurídica da Amazônia, v. 1, n. 2, p. 166 a 185, dez/2024, ISSN 2965-9426.
DOI: DOI: https://doi.org/10.63043/qh43mj14.

a adequação dos atos normativos ao ordenamento constitucional, por meio de métodos preventivos e resolutivos. A importância do tema se justifica tanto pela relevância institucional, tendo em vista a articulação dentro da instituição, diante das normativas de resolutividade; como pela relevância social na defesa da ordem jurídica e garantia da constitucionalidade dos atos normativos. Utilizou-se o método indutivo, técnicas do referente, conceitos operacionais e pesquisa bibliográfica. Ao final, verificou-se que o projeto está inserido no contexto de política constitucional e as ações nele desenvolvidas são importantes para a proteção e garantia da ordem jurídica e constitucional e para a realização da justiça social.

Palavras-chave: Constituição; diálogo interinstitucional; direitos; resolutividade.

Abstract

The Project "MP Conciliation and Constitutionality: Control of Constitutionality through Self-Composition and Interinstitutional Dialogue allows the practice of self-composition with interinstitutional dialogue in cases of constitutionality control, outside of judicial channels. Developed by the Public Prosecutor's Office of Rondônia, the project aims to promote the alignment of normative acts with the constitutional framework through preventive and resolutive methods. The importance of the topic is justified both by its institutional relevance, in view of the articulation within the institution, in view of the resolution regulations; as well as the social relevance in defending the legal order and guaranteeing the constitutionality of normative acts. The inductive method was followed, using referent techniques and concepts operational and bibliographical research (Pasold, 2011). In the end, it was verified that the project is inserted in the context of constitutional policy and the actions developed in it are important for the protection and guarantee of the legal and constitutional order and for the realization of social justice.

Keywords: *Constitution; interinstitutional dialogue; rights; resoluteness.*

Introdução

A atuação do Ministério Público no controle de constitucionalidade é tradicionalmente vinculada a procedimentos judiciais e litigiosos, muitas vezes marcados pela onerosidade e delonga que lhes é natural. Entretanto, o advento de técnicas de autocomposição no âmbito do Ministério Público Brasileiro, especialmente no Ministério Público de Rondônia, propõe uma abordagem distinta, com uma perspectiva inovadora e preventiva para a defesa da ordem jurídica e da conformidade constitucional.

Nesse contexto, surge o projeto "MP Conciliação e Constitucionalidade: Controle de Constitucionalidade por Autocomposição e Diálogo Interinstitucional", iniciativa desenvolvida pela Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de Rondônia, que busca integrar métodos consensuais ao controle de constitucionalidade, com ênfase no diálogo entre instituições, sem a necessidade de intervenção judicial. O projeto é direcionado a promover a adequação dos atos normativos à Constituição, atuando preventivamente em relação a possíveis inconstitucionalidades e facilitando a comunicação interinstitucional para resolução de conflitos normativos.

A Constituição Federal de 1988 atribuiu ao Ministério Público a função de defesa da ordem jurídica e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conferindo-lhe a responsabilidade de atuar preventivamente na proteção da Constituição. No contexto do aventado projeto, o múnus constitucional do Ministério Público é exercido pela adoção de técnicas de autocomposição, que permitem a resolução de possíveis inconformidades constitucionais de forma preventiva, sem que, para tanto, se recorra ao Judiciário. A autocomposição é utilizada, portanto, como mecanismo estratégico para o controle extrajudicial de constitucionalidade, de sorte a prevenir o surgimento de conflitos e garantir que os atos normativos estejam em conformidade com a Constituição.

A relevância do tema justifica-se tanto pelo impacto institucional quanto pelo valor social. Institucionalmente, o projeto contribui para o aprimoramento da resolutividade e para o cumprimento dos princípios de atuação proativa do Ministério Público, promovendo a eficácia na aplicação da Constituição. Socialmente, a prática extrajudicial de autocomposição fortalece a proteção dos direitos fundamentais e reduz a judicialização excessiva, proporcionando resposta célere e direta aos conflitos normativos.

Diante disso, delineou-se o seguinte problema de pesquisa: a autocomposição e o diálogo interinstitucional são eficazes no cumprimento dos princípios de resolutividade e prevenção de inconstitucionalidades no controle de constitucionalidade pelo Ministério Público de Rondônia? Sob essa perspectiva, levanta-se a hipótese de que o uso de autocomposição, aliado ao diálogo interinstitucional, constitui estratégia viável e eficiente para atender aos princípios de resolutividade, promovendo uma atuação preventiva que minimiza a incidência de atos normativos inconstitucionais e evita a judicialização desnecessária.

O objetivo geral é apresentar uma atuação de autocomposição e de diálogo interinstitucional para cumprimento dos princípios de resolutividade no controle de constitucionalidade de forma preventiva, primando-se pela adequação dos atos normativos ao ordenamento constitucional por meio do projeto "MP Conciliação e Constitucionalidade". Para atingir este objetivo, estabelecem-se os seguintes objetivos específicos: a) identificar o potencial do projeto "MP Conciliação e Constitucionalidade" como meio de prevenção de inconstitucionalidades recorrentes, alinhando-se ao conceito de política constitucional; b) evidenciar o papel do diálogo interinstitucional na efetivação de uma atuação resolutiva e preventiva do Ministério Público; e c) demonstrar como o projeto aproxima o Ministério Público dos Poderes Executivo e Legislativo, permitindo maior clareza e transparência nos fundamentos das ações ministeriais e promovendo comunicação eficaz sobre as inconstitucionalidades observadas.

Este artigo está estruturado em três partes principais. Primeiramente, apresenta-se o contexto normativo e as diretrizes de resolutividade que fundamentam o projeto, suas justificativas e objetivos, situando-o no âmbito da política de autocomposição no Ministério Público. Em seguida, expõe-se a implementação prática do projeto, detalhando os procedimentos e os resultados obtidos até o momento, demonstrando-se o diálogo interinstitucional. Por fim, examina-se o papel desse projeto no sistema de política constitucional, destacando sua contribuição para a preservação da ordem jurídica e para a garantia dos direitos fundamentais, com potencial para reduzir a judicialização no controle de constitucionalidade.

Quanto à metodologia, utilizaram-se os preceitos de Pasold (2018), pelo método indutivo com as técnicas do referente, da categoria, dos conceitos operacionais e da pesquisa bibliográfica.

1 A Resolutividade no Ministério Público no Estado Brasileiro

Com a evolução do sistema constitucional a partir da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/1988, como doutrina Gilmar Mendes (2009), ampliou-se a predominância do controle de constitucionalidade realizado pelo Poder Judiciário, aumentando o rol dos legitimados, permitindo-se que as questões relevantes sejam submetidas ao Supremo Tribunal Federal, para efeito *erga omnes*, prestigiando-se o modelo concentrado.

Ao tratar do controle de constitucionalidade, Dirley da Cunha Júnior (2021), mais especificamente quanto ao controle difuso, aduz que há litigância de defesa de direitos das partes interessadas, em que o objetivo é a solução da controvérsia de interesses apresentada, sendo que a declaração de inconstitucionalidade nesses casos fica em segundo plano, ou seja, o primado é pela solução do caso concreto disposto ao Poder Judiciário, com a suspensão dos efeitos do ato normativo posto em questão.

Ainda, Dirley da Cunha Júnior (2021), ao diferenciar o controle concentrado, ensina que neste, não há partes, não há subjetividade; a análise se dá num processo objetivo de um ato normativo em relação à Constituição para declaração ou não da inconstitucionalidade, quanto à CRFB/1988, pelo Supremo Tribunal Federal e quanto à Constituição Estadual, pelos Tribunais Estaduais.

O Ministro do Supremo Tribunal Federal – STF, Luís Roberto Barroso (2019, p. 86), leciona quanto às bases doutrinárias fundantes do controle de constitucionalidade, que “o controle concentrado, exercido por cortes constitucionais, expressava convicções doutrinárias de Hans Kelsen, seu idealizador, e que eram diversas das que prevaleceram nos Estados Unidos”.

Segundo a CRFB/1988, para o controle de constitucionalidade tem-se a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), conforme expõe Mendes (2019).

No plano estadual, o art. 88 da Constituição do Estado de Rondônia prevê que, além de outros legitimados, está o Procurador-Geral de Justiça[2], sendo um dos principais demandantes na judicialização do controle de constitucionalidade.

Nesse prisma, num diálogo da atuação no controle de constitucionalidade com a meta da resolutividade, pode-se perceber que muitas vezes o alcance da eficiência é mais efetivo que na demanda judicial[3] (Melo, 2023).

Na busca pela meta da resolutividade, o Projeto "MP Conciliação e Constitucionalidade: Controle de Constitucionalidade por Autocomposição, a Constituição em Diálogo Interinstitucional" surge num prisma de aprimoração, modernidade e eficiência da atuação do Ministério Público de Rondônia, primando pela realização do controle de constitucionalidade por meio de métodos consensuais de solução de litígios.

Embora o controle de constitucionalidade seja frequentemente associado à atuação judicial, a Constituição de 1988 permite ao Ministério Público exercer papel ativo na promoção de soluções extrajudiciais para questões normativas. A autocomposição insere-se nessa perspectiva, possibilitando a resolução de potenciais conflitos normativos de maneira célere e colaborativa. Essa prática está alinhada com o princípio da resolutividade, que busca maximizar a efetividade das ações ministeriais e garantir a conformidade constitucional sem a necessidade de recorrer ao Judiciário. O projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade” exemplifica tal abordagem ao propor atuação preventiva e dialogada, que fortalece o papel constitucional do MP como defensor da supremacia constitucional e promotor da justiça social.

No tocante ao referencial teórico do projeto, inicia-se pelo comando do artigo 3º do Código de Processo Civil[4], que incentiva a solução consensual dos conflitos,

[2] Art. 88. São partes legítimas para propor ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual ou municipal, em face desta Constituição: I - o Governador; II - a Mesa da Assembleia Legislativa; III - o Procurador-Geral de Justiça; IV - o Prefeito e a Mesa da Câmara do respectivo Município, em se tratando de lei ou ato normativo local; V - o Conselho Seccional da Ordem dos Advogados do Brasil; VI - os partidos políticos com representação na Assembleia Legislativa ou em Câmara de Vereadores; VII - as federações sindicais e entidades de classe de âmbito estadual; VIII - o Defensor Público-Geral; IX - as Comissões Permanentes da Assembleia Legislativa; e X - os Membros da Assembleia Legislativa.

[3] Os procedimentos extrajurisdicionais e o atendimento ao público, próprios da vocação institucional, são capazes de fazer chegar até o Membro a demanda social, o que reaquece o poder-dever de resolução das questões da forma mais coesa, dialógica, reflexiva e eficiente. Ora, esse modelo de conhecimento da demanda social de forma direta pelo Ministério Público deve ser valorizado e conduzido até final solução que melhor expresse a justiça e paz social, a mesma que seria alcançada caso tivesse se dado o provimento jurisdicional.

[4] A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.

reafirma a importância da conciliação e outros métodos consensuais de resolução de conflitos, não apenas entre os litigantes, mas também por meio da atuação de juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público.

Em 1º de dezembro de 2014, a Resolução CNMP n. 118, que "Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências", trouxe como uma de suas diretrizes, no art. 2º, IV – "a valorização do protagonismo institucional na obtenção de resultados socialmente relevantes que promovam a justiça de modo célere e efetivo." (Conselho Nacional do Ministério Público, 2018, p. 3)

No tocante às Corregedorias, o Acordo Carta de Brasília, no tocante ao controle da atividade extrajudicial, prevê:

> [...] e) Utilização de mecanismos de resolução consensual, como a negociação, a mediação, a conciliação, as práticas restaurativas, as convenções processuais, os acordos de resultado, assim como outros métodos e mecanismos eficazes na resolução dos conflitos, controvérsias e problemas [...] (Brasil, 2016, p. 11)

O conceito operacional de atuação resolutiva está presente na Recomendação CNMP n. 54, de 28 de março de 2017, que "Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro", nos seguintes termos:

> Art. 1º Sem prejuízo da respectiva autonomia administrativa, cada ramo do Ministério Público adotará medidas normativas e administrativas destinadas a estimular a atuação resolutiva dos respectivos membros e a cultura institucional orientada para a entrega à sociedade de resultados socialmente relevantes observando, dentre outros, os parâmetros desta recomendação.
> § 1º Para os fins desta recomendação, entende-se por atuação resolutiva aquela por meio da qual o membro, no âmbito de suas atribuições, contribui decisivamente para prevenir ou solucionar, de modo efetivo, o conflito, problema ou a controvérsia envolvendo a concretização de direitos ou interesses para cuja defesa e proteção é legitimado o Ministério Público, bem como para prevenir, inibir ou reparar adequadamente a lesão ou ameaça a esses direitos ou interesses e efetivar as sanções aplicadas judicialmente em face dos correspondentes ilícitos, assegurando-lhes a máxima efetividade possível por meio do uso regular dos instrumentos jurídicos que lhe são disponibilizados para a resolução extrajudicial ou judicial dessas situações. (Conselho Nacional do Ministério Público, 2017, p. 11)

Ainda, a Recomendação de Caráter Geral CNMP-CN, n. 2, de 21 de junho de 2018, que "Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedoras-gerais e estabelece diretrizes", traz, no artigo primeiro, diversas diretrizes de atuação,

inclusive quanto à atuação resolutiva: “[...] II – capacidade de articulação, sobretudo no que tange à identificação dos campos conflituosos; [...] IV- capacidade de diálogo e de construção de consenso; [...] VI – atuação preventiva; [...] IX – utilização de mecanismos e instrumentos adequados às peculiaridades de cada situação; X – utilização de ambientes de negociação que facilitem a participação social e a construção da melhor decisão para a sociedade [...]” (Brasil, 2018).

Nesse sentido, doutrina Marcelo Goulart (2016) quanto a essa nova atuação do Ministério Público e a necessidade de novos alinhamentos pelas corregedorias:

> Por estar necessariamente voltada ao alcance de objetivos estratégicos, a atividade prática do Ministério Público não pode dar-se aleatoriamente. Deve ser orientada por planos, programas e projetos institucionais,12 bem como avaliada pelo seu grau de efetividade. Nesse sentido, a atividade do Ministério Público, como *práxis política*, se desdobra em atividade teleológica e atividade cognoscitiva. A primeira, relaciona-se à produção de fins antecipatórios do resultado que se quer obter (a realidade futura; a nova ordem social); a segunda, refere-se, por um lado, à produção de conhecimento sobre a realidade social na qual se pretende intervir (a realidade presente; a ordem posta) e, por outro, à produção de conhecimento que possibilite o desenvolvimento de meios e instrumentos necessários à intervenção transformadora.13 A efetividade da atuação do Ministério Público depende, em primeiro lugar, do grau de consciência que os seus agentes tenham dessa *práxis* (compreensão da *práxis*) e, em segundo lugar, da forma como esses agentes se postam nas disputas que travam (postura prática). A compreensão da *práxis* está diretamente relacionada com o estoque de conhecimento que dá suporte à ação e a qualifica.14 A postura prática determina o desempenho dos agentes e é determinada pela linha de atuação adotada, pelas opções táticas e pela forma de aplicação dos recursos disponíveis. A efetividade apresenta-se, assim, como resultado da fusão das atividades teleológica e cognoscitiva. (Goulart, 2016, p. 222)

É certo que a conciliação no controle de constitucionalidade já é praticada em Ministérios Públicos de outros estados (Soares Júnior; Coutinho, 2023), o que por certo, foi inspiração para o Ministério Público de Rondônia. No entanto, no presente estudo, pretendeu-se alinhar as diretrizes e princípios de resolutividade em diálogo interinstitucional, sem descuidar das características e particularidades locais.

Por exemplo, no Ministério Público de Minas Gerais, foi criado em 2022, o Compor-Constitucional, “um centro estadual de autocomposição de conflitos de natureza constitucional, onde as partes dialogam para uma solução consensual que

expurgue do texto legal os aspectos que ferem as Constituições Federal e Estadual, observada sempre a jurisprudência sumulada dos tribunais” (Soares Júnior; Coutinho, 2023).

Recentemente, o Tribunal de Contas da União atuou como mediador entre os Estados da Bahia e do Mato Grosso no acordo para compra de trens para atender à população baiana e o Ministério Público do Mato Grosso do Sul instalou o centro de autocomposição de conflitos e segurança jurídica (Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul, 2024).

Denota-se que se trata de tendência de progressividade na utilização de métodos extrajudiciais de conciliação e mediação para a garantia da efetividade de leis que garantam direitos fundamentais numa ordem constitucional que seja mais inclusiva e justa para a comunidade em geral.

Dessa forma, o projeto alinha-se com a progressão na atuação buscando a solução eficaz de conflitos de conformidade dos atos normativos com os princípios constitucionais e as necessidades sociais regionais, como se pode constatar das ações e resultados a serem apresentados.

2 O Projeto e sua Concretização no Diálogo Interinstitucional: Ações e Resultados

Como já foi tratado, o controle de constitucionalidade, de acordo com o projeto proposto, tem todo um procedimento sem a necessidade de acionar o Poder Judiciário.

O projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade” exemplifica, na verdade, como o papel constitucional do Ministério Público pode ser expandido para além do âmbito judicial, utilizando a autocomposição para garantir a conformidade constitucional de forma preventiva. Esta prática não apenas cumpre o papel do Ministério Público como guardião da Constituição, mas também promove atuação mais eficiente e célere ao evitar processos judiciais desnecessários, contribuindo, assim, para o fortalecimento da função constitucional do MP em defender a ordem jurídica e os direitos fundamentais, além de promover o controle de constitucionalidade por meio de uma atuação inovadora e resolutiva.

A prevenção de conflitos é tratada por Mauro Cappelletti (1998) na terceira onda de acesso à Justiça, pois contempla o conjunto de instituições, pessoas e procedimentos utilizados não só para o processo, mas para se antecipar às disputas que ocorrem na sociedade, por meios alternativos, como na conciliação, na autocomposição e, especialmente, na proteção de direitos coletivos e difusos, o que pode ocorrer por meio das ações coletivas, mas também, por meio de outros procedimentos, como sói acontecer nas ações de controle de constitucionalidade.

Como o controle de constitucionalidade ocorre de forma extrajudicial, por meio de diálogo articulado entre os interessados nas normas sob análise, pode-se identificar, esclarecer e orientar detalhadamente sobre os fundamentos das inconstitucionalidades apontadas, com ampla compreensão dos aspectos jurídicos envolvidos (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024).

No diálogo interinstitucional, há a interação das diferentes esferas de poder e órgãos envolvidos, pretendendo-se que o encontro da solução seja voluntário, com o reconhecimento consensual das inconformidades constitucionais. Prima-se pelo protagonismo dos Poderes Executivo e Legislativo, ou seja, daqueles a quem cabe a competência de iniciativa legislativa, a fim de que tomem medidas de forma voluntária para a regularidade dos atos normativos tidos por inconstitucionais, sem judicialização de ação direta de inconstitucionalidade (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024).

Internamente, contata-se o órgão de execução do Ministério Público de Rondônia de onde provém o ato normativo viciado de inconstitucionalidade e, caso sejam atos de ampla replicação estadual, pode-se acionar os grupos de atuação especializada, visando, assim, à articulação institucional para a proteção da Constituição Federal e da Constituição Estadual, com a prevenção de replicação de novos atos normativos inconstitucionais (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024).

Todo esse procedimento acontece dentro de um feito extradigital, extrajudicial, identificado como Procedimento Administrativo, em que são realizados contatos com aqueles de detêm a competência legislativa, seja do Poder Executivo ou do Legislativo, acompanhado de uma manifestação em que se informam e se fundamentam todas as questões de inconstitucionalidade identificadas no ato normativo em questão, no Centro de Atividades Judiciais, setor de assessoria da

Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de Rondônia (Ministério Público do Estado de Rondônia, 2024).

Realiza-se então reunião entre o representante do Ministério Público de Rondônia e as autoridades envolvidas, oportunidade em que são expostas as inconformidades e debatidas as soluções consensuais de adequação. Após isso, a autoridade competente informa, via ofício, quais medidas foram adotadas para a solução da inconstitucionalidade.

Importante pontuar que a negociação na autocomposição permite assegurar o direito de ambas as partes, pois se renuncia a um caminho determinado em prol de um interesse maior. Para Fisher, o conceito operacional de negociação é descrito como “um meio básico de conseguir o que se quer de outrem. É uma comunicação bidirecional concebida para chegar a um acordo, quando você e o outro lado têm alguns interesses em comum e outros opostos.” (Fisher; Ury; Patton, 2018, p. 15) No caso das ações do projeto, focadas no controle de constitucionalidade, a atuação dialogada, sem burocracia, informativa, eficiente, integrativa e humanizada, busca a realização consensual de adequação e garantia constitucional, do que resulta a supremacia do texto constitucional reconhecida por todas as partes envolvidas.

Desde o início do projeto, no ano de 2022, obteve-se êxito na maioria dos feitos. Veja-se: 62,50% (sessenta e dois vírgula cinquenta por cento) resultaram na adequação da norma à Constituição Federal e Estadual, enquanto 25% (vinte e cinco por cento) estão em andamento (com grande potencial de sucesso), e apenas 12,50% (doze vírgula cinquenta por cento) foram fracassados, haja vista a negativa de ajustes pela autoridade responsável pelo dispositivo em questão, com o ajuizamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Novas demandas e complexidades demonstram a necessidade de evolução do sistema de controle de constitucionalidade, com utilização de novos métodos, como a autocomposição, sendo que para o Ministro Barroso, “a jurisdição constitucional deve assegurar o exercício e desenvolvimento dos procedimentos democráticos, mantendo desobstruídos os canais de comunicação, as possibilidades de alternância no poder e a participação adequada das minorias no processo decisório”. (Barroso, 2012, p. 9)

O controle de constitucionalidade surge como forma de combate e reação ao descumprimento e ultraje às normas constitucionais. Dessa forma, a constituição prevê técnicas de defesa extraordinária com concessão de poderes extraordinários

aos órgãos público" e técnicas de defesa ordinária, como nos procedimentos e ações de controle de constitucionalidade[5] (Cruz, 2003).

Nessa mesma linha, pode-se afirmar que o fortalecimento e a evolução do controle de constitucionalidade no Brasil podem ser constatados pela ampliação da competência dos tribunais; pelo fortalecimento das instituições democráticas; o envolvimento da participação popular em audiências públicas e consultas com a preocupação crescente em utilizar o controle de constitucionalidade como um instrumento para promover a justiça social e garantir os direitos fundamentais dos cidadãos e a sedimentação da jurisprudência de forma constante na definição dos limites e dos procedimentos do controle de constitucionalidade no país, demonstrando o reconhecimento das demandas e desafios da sociedade (Post; Siegel, 2007).

No tocante aos direitos fundamentais, quando se trata de direitos difusos, esses são os que "refletem as preocupações mundiais com os impactos do crescimento econômico e industrial nas pessoas, no planeta, no meio ambiente, no mercado e na sociedade, inspirados pela fraternidade e solidariedade", além dos direitos sociais, culturais e econômicos que são por muitas vezes objetos das legislações em apreço por se concretizarem na atuação positiva do Estado (Salles, 2023, p. 101-105).

Nesse norte, a chamada "*postura resolutiva"* numa atuação institucional na busca pela efetividade nos resultados exige:

> [...] pesquisa exaustiva dos fatos, em suas múltiplas dimensões e em sede procedimental, como base para a intervenção qualificada; uso de instrumentos adequados; escolha correta das arenas de negociação; construção de consenso emancipador como objetivo imediato; excepcionalidade do recurso à judicialização nos casos em que essa via não é obrigatória (Goulart, 2016, p. 224)

Segundo a lição, que numa atuação que irá refletir na proteção da supremacia das normas constitucionais e de modo indireto, na garantia dos direitos fundamentais.

Nesse sentido que, seja via difusa ou na via de controle concentrado, "nas ações cuja causa de pedir é a inconstitucionalidade de ato normativo, o objeto é a

[5] As ameaças à vigência efetiva da Constituição podem ser de dois tipos. Por um lado, a ameaça mais evidente será a negação expressa da obediência à Constituição, com a conseguinte pretensão de atingir o ordenamento constitucional. Tratar-se-ia de situações de insurreição ou golpes de Estado. Mas também é possível uma ameaça igualmente perigosa, consistente, não já no desafio expresso das prescrições constitucionais, mas sim, na sua negação na prática, através do seu não-cumprimento. No primeiro caso, busca-se a destruição da Constituição por vias não jurídicas. No segundo, seu esquecimento e irrelevância (Cruz, 2003, p. 257).

defesa de interesses tutelados pela Constituição” (Calil; Oliveira, 2014, p. 194), o que, pelo projeto do Ministério Público de Rondônia, é feito via atuação extrajudicial, sempre que assim seja possível.

Os “desafios de transformação no plano institucional” exigem que, nas estruturas internas dos Ministérios Públicos, tanto órgãos da administração como órgãos de execução trabalhem com projetos, programas e atividades, todos em diálogo interno, para a resolutividade (Liberato; Barros, 2023), e esse caminho é o projeto de controle de constitucionalidade da Procuradoria-Geral de Justiça do Ministério Público de Rondônia.

Considerando-se os resultados até agora atingidos com o projeto, verifica-se efetividade naqueles casos em que pode ser implementado, diante da alta porcentagem de eficácia e êxito, primando-se pela solução consensual, extrajudicial e de diálogo para a adequação dos atos normativos à ordem constitucional, inserindo-se no sistema de direito e de política constitucional.

3 O Projeto Inserido no Sistema de Direito e de Política Constitucional

Embora se tenha a compreensão de que política e direito sejam conceitos distintos, prevalecendo as regras de decisão da maioria quanto ao primeiro e o ordenamento jurídico formal no segundo, pode-se dizer que a relação do Direito com a Política é sempre relativa, pois a elaboração das leis, no processo legislativo ocorre com representantes do povo, ou seja, com aqueles que expressam a vontade da maioria[6] (Coura; Paula, 2018).

No direito constitucional, o novo constitucionalismo surgiu no pós-guerra e tem como marco, no Brasil, a CRFB/1988 e a redemocratização ocorrida a partir de então, saindo de um Estado autoritário para um Estado democrático. Democracia e constitucionalismo, nesse contexto de política, formam uma relação que resultou no Estado Democrático de Direito, Estado Constitucional de Direito, Estado Constitucional Democrático (Barroso, 2005).

Interpretando-se a CRFB/1988, cotejando-se com o constitucionalismo diretivo-programático e o objetivo primordial de respeito e concretude do núcleo substancial,

[6] A convivência entre a política, calcada na soberania popular e no governo da maioria, e o jurídico, amarrado ao respeito dos direitos fundamentais, consoante compreensão demarcada pela diferença ontológica, é caracterizada por uma autonomia no máximo relativa, porque, na criação do Direito, não há como separá-lo da política, já que a lei resulta do processo legislativo, ligado essencialmente à manifestação da maioria.

ou seja, dos direitos fundamentais e num contexto de responsabilidade partilhada, pode-se dizer que as decisões do Judiciário, em aspectos políticos levados à decisão, como assim o é no controle de constitucionalidade e no tocante às políticas públicas, estão limitadas pela observância do dever de realização de justiça social (Coura; Paula, 2018).

A força normativa da constituição deve ser contemplada na interpretação constitucional, privilegiando-se os atributos das normas constitucionais, nos seguintes princípios: “o da supremacia da Constituição, o da presunção de constitucionalidade das normas e atos do Poder Público, o da interpretação conforme a Constituição, o da unidade, o da razoabilidade e o da efetividade” (Barroso, 2005, p. 8).

Segundo leciona Ferrajoli (2008), num Estado Constitucional de Direito, o exercício do poder está previsto de acordo com as normas de procedimentos que regem o seu exercício, no que pertence a quem e como as decisões são tomadas, mas não só isso, quanto à matéria de direitos e garantias, os chamados direitos fundamentais, previstos constitucionalmente, perfazendo então, a democracia constitucional. Seria isso que legitimaria esse exercício de poder, tanto jurídica como politicamente.

O exercício do controle de constitucionalidade dos atos normativos atua justamente para garantir a supremacia constitucional e suas determinações, assim nas limitações e garantias aos direitos que não podem ser violados, bem como para que o Estado respeite e atue para a garantia de manutenção e aprimoramento dos direitos sociais. Com isso, as deliberações políticas estão inseridas no que é expresso nas medidas legislativas, presentes nas justificativas, podendo expressar apenas interesses políticos em desacordo com a intenção do legislador constitucional, podendo-se afirmar que esse controle judicial ou prévio pretende, ao fim, a correção do processo democrático (Coura; Paula, 2018).

O Ministro Luís Roberto Barroso (2015), quando trata do papel do Supremo Tribunal Federal na proteção da Constituição Federal e sua importância, ressalta que assim ocorre também a proteção dos direitos dos cidadãos, pois suas decisões refletem e norteiam a aplicação das normas em relação à Constituição.

Segundo Schmitt (2007), a CRFB/1988 seria uma decisão política fundamental, a qual nasce a partir de escolhas de decisões políticas formalizadas então, em um

texto normativa, que traz o rol aberto de objetivos da República, os quais são o ponto principal referente ao seu conteúdo político[7].

A Constituição, do ponto dos direitos fundamentais, dá fundamento ao sistema democrático, num legítimo papel de pedagogia constitucional. Dessa forma, constata-se que “*hay una parte de legítima ‘pedagogía constitucional’ en el sentido de hacer patentes los valores básicos del Estado constitucional para todos los ciudadanos*” (Häberle, 2003, p. 234), sendo que essa pedagogia se espraia nas decisões de controle de constitucionalidade.

O projeto, quando objetiva o controle de constitucionalidade de forma extrajudicial, por autocomposição e em diálogo interinstitucional, no caminho da resolutividade, privilegia essa pedagogia constitucional, garantindo a Constituição como decisão política fundamental.

Considerações Finais

O projeto "MP Conciliação e Constitucionalidade: Controle de Constitucionalidade por Autocomposição e Diálogo Interinstitucional" representa uma contribuição significativa para a modernização das práticas de controle de constitucionalidade no Brasil, ao propor uma abordagem preventiva, consensual e colaborativa pela via da autocomposição.

Um modelo tal, aplicado no Ministério Público de Rondônia, reforça o papel da instituição como promotora da ordem jurídica e da defesa dos direitos fundamentais, ao tempo em que busca evitar a judicialização desnecessária de conflitos normativos, promovendo a conformidade constitucional dos atos administrativos e legislativos por meio de um diálogo construtivo com os demais poderes da república.

Os métodos autocompositivos adotados refletem o avanço do movimento de acesso à justiça, caracterizado pela chamada "terceira onda", que visa simplificar, desburocratizar e informalizar os processos de resolução de conflitos. Esse movimento é especialmente relevante no contexto do controle de constitucionalidade,

[7] Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (Brasil, 1988)

no qual o uso de técnicas de autocomposição permite que o Ministério Público de Rondônia exerça seu papel constitucional de forma mais célere e eficiente, reduzindo a sobrecarga do Judiciário e fortalecendo o diálogo interinstitucional.

O projeto, assim, alinha-se às tendências atuais de resolutividade, que buscam oferecer respostas eficazes aos conflitos de maneira extrajudicial e menos burocrática, enquanto promove a justiça social e o respeito aos direitos fundamentais, inserindo-se no sistema de Direito e Política constitucional.

A experiência acumulada pelo projeto em Rondônia, até o momento, demonstra sua efetividade, porquanto a maior parte dos casos foi resolvida com a adequação dos atos normativos à Constituição e sem a necessidade de ações judiciais, evidenciando o potencial dessa prática como um mecanismo de proteção da ordem constitucional e de prevenção de litígios.

Dito êxito reforça a importância do projeto e sugere a sua aptidão para servir de modelo para outras unidades ministeriais, que, ao adotarem métodos alternativos de solução de conflitos, podem, igualmente, promover a cultura de resolutividade e fortalecer a atuação preventiva, além de cumprirem a necessidade fundamental de o Ministério Público se adaptar e compreender as novas forças e dinâmicas sociais, inclusive as de natureza políticas.

Os resultados obtidos com a dinâmica do projeto, refletidos nas soluções consensuais, demonstram o sucesso das negociações e diálogos, sem a necessidade de ingressar-se no Poder Judiciário, como meta de resolutividade. Se, por um lado, o acesso à Justiça é uma garantia do cidadão no Estado Democrático de Direito, por outro, acarreta o encarecimento das despesas totais e a morosidade da Justiça brasileira.

A solução de conflitos negociada, sem a necessidade de se chegar às vias judiciais, é medida salutar, eficaz e ativa não apenas para a pacificação social, mas também para reduzir o altíssimo número de processos em tramitação no País. Assim, a prática de métodos autocompositivos pode resolver diversas questões e ajudar a frear a crescente demanda por novos processos judiciais.

Dessarte, o projeto “MP Conciliação e Constitucionalidade” não apenas reforça a atuação vanguardista do Ministério Público de Rondônia na adoção de práticas inovadoras de autocomposição, mas representa uma aplicação concreta do papel constitucional do Ministério Público na promoção e defesa da ordem jurídica. Por meio

da autocomposição, a instituição reafirma sua função como guardiã da Constituição, utilizando mecanismos preventivos que ampliam sua capacidade de resolver conflitos normativos com maior eficiência.

Essa prática evita a judicialização e fortalece o diálogo entre os poderes, promovendo um ambiente colaborativo para a proteção da supremacia constitucional. Dessa forma, o projeto consolida o papel do Ministério Público como agente resolutivo e inovador no sistema jurídico brasileiro, demostrando que o controle de constitucionalidade pode ser exercido com maior proatividade e impacto social, promovendo uma Justiça mais inclusiva e acessível.

Referências Bibliográficas

BARROSO, Luís Roberto. A Razão sem voto: o Supremo Tribunal Federal e o governo da maioria. In: **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 5, número especial, 2015.

BARROSO, Luís Roberto. Neoconstitucionalismo e Constitucionalização do Direito: O triunfo tardio do direito constitucional no Brasil. **Revista de Direito Administrativo**, 240, p. 1-42. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BARROSO, Luís Roberto. **O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. 6. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2012.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet; MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Carta de Brasília**. Brasília, DF: CNMP, 2016. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Carta_de_Bras%C3%ADlia-2.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação de Caráter Geral n. 02, de 21 de junho de 2018.** Dispõe sobre parâmetros para a avaliação da resolutividade e da qualidade da atuação dos Membros e das Unidades do Ministério Público pelas Corregedorias-Gerais e estabelece diretrizes. Brasília, DF: CNMP, 2018. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/recomendacao_dois.pdf. Acesso em: 6 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público brasileiro. Brasília, DF: CNMP, 2017. Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-054.pdf. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. **Resolução n. 118, de 1º de dezembro de 2014.** Dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 27 jan. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-118-1.pdf. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Texto consolidado até a EC n. 91, de 2016. Portal da Presidência da República: Constituição. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 7 jul. 2024.

BRASIL. **Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015**. Código de Processo Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm. Acesso em: 6 jul. 2024.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Com mediação do TCU, Bahia e Mato Grosso chegam a acordo de compra e venda de trens**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/com-mediacao-do-tcu-bahia-e-mato-grosso-chegam-a-acordo-de-compra-e-venda-de-trens.htm#:~:text=O%20acordo%20envolve%20valores%20da,YouTube%20e%20no%20Portal%20TCU. Acesso em: 19 jul. 2024.

CALIL, Mário Lúcio Garcez; OLIVEIRA, Flávio Luís de. O controle de constitucionalidade das Leis Municipais por intermédio da Ação Civil Pública. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Ciência Jurídica da UNIVALI, Itajaí, v.9, n.1, 1º quadrimestre de 2014. Disponível em: www.univali.br/direitoepolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: 29 jul. 2024.

CAPPELLETTI, Mauro; BRYANT, Garth**. Acesso à Justiça**. Tradução: Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1988.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Recomendação n. 54, de 28 de março de 2017**. Dispõe sobre a Política Nacional de Fomento à Atuação Resolutiva do Ministério Público Brasileiro. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 29 mar. 2017. Seção 1, p. 53.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. **Resolução n. 118, de 1 de dezembro de 2014**. Estabelece as normas e os procedimentos relativos à atuação do Ministério Público em processos judiciais e administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 dez. 2014. Seção 1, p. 150.

COURA, Alexandre Castro; PAULA, Quenya Correa de. Ativismo judicial e judicialização da política: sobre o substancialismo e procedimentalismo no Estado

Democrático de Direito. In: **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, n. 116, 2018, p. 63-112.

CRUZ, Paulo Márcio. **Fundamentos do Direito Constitucional** - Revisada e Ampliada. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2003.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 15 ed; Salvador: JusPodivm, 2021.

FERRAJOLI, Luigi. **Democracia y garantismo**. Madrid: Editorial Trotta, 2008.

FISHER, Roger; URY, William; PATTON, Bruce. **Como chegar ao SIM,** 2. ed. São Paulo: Sextante, 2018.

GOULART, Marcelo Pedroso. Corregedorias e Ministério Público Resolutivo. In: **Revista Jurídica Corregedoria Nacional: o papel constitucional das Corregedorias do Ministério Público**, volume I/ Conselho Nacional do Ministério Público. Brasília: CNMP, 2016, p. 217 – 237.

HÄBERLE, Peter. La Constituición “En el contexto”. In: **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, v. 07, 2003.

LIBERATO, Analú; BARROS, Marcos Aurélio de Freitas. Ministério Público Resolutivo, Negociação e (In) disponibilidade dos Direitos na Tutela Coletiva. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público** - Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade: Estímulo à Atuação Resolutiva. v. VIII, p. 282-306. Brasília: CNMP, 2023.

MELO, André Bandeira de. As Corregedorias e a Indução da Resolutividade e da eficiência do Ministério Público. In: **Revista Jurídica da Corregedoria Nacional do Ministério Público** - Coletânea Especial de Fomento à Resolutividade: Estímulo à Atuação Resolutiva. Vol VIII. Brasília: CNMP, 2023, p. 34-55.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Novos aspectos do controle de constitucionalidade brasileiro.** Direito Público. Porto Alegre, ano 5, n. 27, p. 07-43, mai./jun. 2009.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 14 ed; São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE RONDÔNIA. Procuradoria-Geral de Justiça. **Projeto MP CONCILIAÇÃO E CONSTITUCIONALIDADE**. Porto Velho: Sistema Eletrônico de Informações, 2024. Referência: Processo SEI MPRO n. 19.25.110001021.0001634/2024-15.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO MATO GROSSO DO SUL. Diário Oficial do Ministério Público do Mato Grosso do Sul. **Resolução n. 29/2024-PGJ, de 31 de julho de 2024.** Disponível em: https://www.mpms.mp.br/domp. Acesso em: 2 ago. 2024.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da Pesquisa Jurídica: teoria e prática**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2011.
POST, Robert Charles; SIEGEL, Reva. Roe Rage: Democratic Constitutionalism and Backlash, **Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review, Cambridge**, v. 42, n. 2, p. 373-434. 2007.

RONDÔNIA. **Constituição Estadual.** Disponível em: https://www.al.ro.leg.br/downloads/constituicao-do-estado-de-rondonia. Acesso em: 7 jul. 2024.

SALLES, Bruno Makowiecky. **Direitos e deveres nas teorias geral e jusfundamental: acesso à justiça, judicialização e ativismo judicial.** Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2023.
SCHMITT, Carl. **The Concept of Political.** Tradução George Schwab. Chicago: Chicago University Press, 2007.

SOARES JÚNIOR, Jarbas; COUTINHO, Marcos Pereira Ando. Controle da constitucionalidade e autocomposição: um caminho eficiente para melhores leis**. Correio Braziliense**. 12 out. 2023**.** Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/opiniao/2023/10/5133354-controle-da-constitucionalidade-e-autocomposicao-um-caminho-eficiente-para-melhores-leis.html. Acesso em: 8 jul. 2024.

Direitos Fundamentais no Cenário Transnacional: Análise dos Casos Braskem e Ponte Brasil-Bolívia*

Fundamental Rights in Transnational Scenario*: Analysis of the Braskem and Brazil-Bolivia Bridge Cases*

Tiago Lopes Nunes

Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza (2008). Especialista em Direito Público pela Universidade Cândido Mendes (2010). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção pela Universidade Estácio de Sá (2018). Especialista em Direito e Prática Constitucional pela Fundação Escola Superior do Ministério Público do Rio Grande do Sul (2023). Especialista em Direito Penal e Processo Penal pela UNOPAR/ANHANGUERA (2024). Mestre em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Doutorando em Ciência Jurídica - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). Foi Assessor Jurídico Especial do Ministério Público do Ceará (2008), Advogado (2008-2011) e Procurador do Município de Mossoró/RN (2008-2011). Desde 2011 é Promotor de Justiça em Rondônia. Foi Coordenador de Planejamento e Gestão do MPRO (2021/2023) e Vice-Presidente da Associação do Ministério Público de Rondônia (2023-2024). Atualmente é professor da Escola Superior e Secretário-Geral do Ministério Público de Rondônia. E-mail: 21818@mpro.mp.br.

Laíla de Oliveira Cunha Nunes

Mestra em Direitos Humanos e Desenvolvimento da Justiça - DHJUS/UNIR (2023). Especialista em Direito e Prática Constitucional (2023). Especialista em Direito Ambiental (2023). Especialista em Prevenção e Repressão à Corrupção (2018). Especialista em Direito e Processo do Trabalho (2010). Especialista em Direito Público pela Universidade Gama Filho (2009). Especialista em Direito Processual pela Universidade do Sul de Santa Catarina (2008). Graduada em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (2006). Ex-oficiala do Ministério Público de Minas Gerais (2006-2011). Desde 2011 é Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia, atuando atualmente como coordenadora do Grupo de Atuação Especial de Combate à Sonegação Fiscal e aos Crimes Contra a Ordem Tributária. E-mail: 21820@mpro.mp.br.

Fábio Rodrigo Casaril

Graduado em Direito pela Universidade Federal de Rondônia (2006). Professor convidado da Escola Superior do Ministério Público do Estado de Rondônia e Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado de Rondônia desde 2011. Mestre

* [Recebido em: 24/07/2024 - Aceito em: 07/11/2024]

em Direito pelo INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA, IDP, Brasil (2021). Doutorando em Ciência Jurídica - Universidade do Vale do Itajaí (UNIVALI). E-mail: fabio.casaril@mpro.mp.br.

Resumo

O presente texto tem como principal objeto de análise a aplicabilidade dos direitos fundamentais em um contexto marcado pela transnacionalidade. Procura-se, aqui, explorar as aproximações e os pontos de tensão existentes entre esses fenômenos. Assim, após a exposição das premissas básicas inerentes ao Direito Transnacional, serão especificamente examinados os casos concretos envolvendo a Braskem e a ponte binacional Brasil-Bolívia.

Palavras-chave: direitos constitucionais; transnacionalidade; democracia.

Abstract

The main object of analysis of this paper is the applicability of fundamental rights in a context marked by transnationality, aiming to explore the similarities and points of tension between these phenomena. Thus, after exposing the basic premises inherent to Transnational Law, concrete cases involving Braskem and the Brazil-Bolivia binational bridge will be examined.

Keywords: constitutional rights; transnationality; democracy.

Introdução

A contemporaneidade é marcada por alterações em escala mundial e por uma interligação social mais potente do que jamais vista em outros momentos históricos. Nesse contexto, o avanço tecnológico e a globalização ganham contornos fundamentais no atual caminhar humano, exigindo uma adaptabilidade social mais célere e apurada.

Dentre os diversos produtos oriundos das transformações globais, verifica-se o fenômeno do transnacionalismo e seus desdobramentos, como o Direito Transnacional. Nessa linha, o presente artigo tem como objetivo principal examinar, explorar e expor casos concretos envolvendo o Direito Transnacional, sobretudo

analisando-os em cotejo com os direitos fundamentais. Para tanto, foram escolhidos dois eventos emblemáticos recentemente ocorridos no Brasil.

O primeiro consiste no caso Braskem, referente ao maior desastre ambiental em área urbana na história do mundo, ocorrido na cidade de Maceió/AL, causado pela extração de sal-gema. Já o segundo refere-se à construção da ponte binacional entre Brasil e Bolívia.

Entretanto, antes de adentrar nos casos específicos, é essencial explorar noções introdutórias sobre a matéria, de modo a melhor situar o leitor em relação aos elementos que envolvem o Direito Transnacional. Nessa perspectiva, será abordado o desenvolvimento histórico do instituto, bem como suas características básicas.

Destaca-se, por derradeiro, que o vertente estudo utilizou a metodologia descritiva, qualitativa, utilizando como fonte de dados artigos científicos, decisões judiciais, notícias jornalísticas e dados oficiais, tratando-se, portanto, de pesquisa bibliográfica e documental.

1 Histórico Precedente ao Direito Transnacional

O fim da segunda guerra mundial trouxe mudanças emblemáticas para relações sociais, econômicas e jurídicas. A partir desse período, surgiram avanços sociológicos que culminaram na forma em que o mundo ocidental atualmente se encontra inserido.

Ao se debruçar e examinar a sociedade atual e seus desdobramentos, Ulrick Beck (2018) dividiu as alterações ocorridas em duas espécies: mudança e metamorfose.

A primeira corresponde a alterações parciais de elementos fundamentais. Em outras palavras, algumas coisas são alteradas, enquanto outras permanecem como já eram (Beck, 2018).

De outra banda, a segunda espécie se traduz em modificações mais radicais, havendo colisão entre o passado e o futuro, em que elementos pretéritos sucumbem, e novos surgem, tomando seu lugar (Beck, 2018).

Assim, tem-se que, apesar de o caminhar histórico humano não ser linear, no último século ele foi marcado por mudanças cada vez mais velozes e que ocorriam de

forma entrópica. Dentre as diversas manifestações do conhecimento e das ideias, uma delas obteve grande repercussão e visibilidade científica: a globalização.

Nesse sentido, Beck (2018) classifica que a metamorfose do mundo, ou seja, a alteração mais radical, teve como um de seus pressupostos a globalização, apresentando visível relação de causa-efeito.

Em outra obra, desta vez examinando mais especificamente a globalização, Beck (1999) afirma que o fenômeno ostenta diversas dimensões, inter-relacionando economia, ecologia e demais aspectos sociais, sendo um dos vetores que alterou drasticamente a rotina diária humana.

Sobre o assunto, Nistler (2018) disserta sobre a irreversibilidade da globalização e divide sua análise em três contextos. No primeiro deles, o citado fenômeno é descrito como uma falsa percepção benéfica, isto é, parece ter integrado o mundo de forma mais compacta, democratizando o acesso à informação, cada vez mais célere, porém, também trouxe consigo excessos de consumo.

Por sua vez, o segundo contexto comprova a presença de consequências negativas, como a pobreza e a desigualdade social. Por fim, o terceiro contexto enxerga a globalização como evento capaz de gerar maior diversidade, advertindo, entretanto, ser uma “questão que está em aberto e a resposta só depende dos seres humanos” Nistler (2018, p. 311).

Em relação à irreversibilidade da globalização, Beck (1999) destaca uma variedade de motivos para sua ocorrência, como a destruição do meio ambiente mundial, conflitos transculturais, contínua revolução de instrumentos tecnológicos de informação e comunicação.

Como fruto e consequências desse fenômeno, percebeu-se a necessidade de repensar a estrutura estatal, notadamente porquanto as barreiras transpostas pela globalização levaram ao surgimento de novas problemáticas que, para serem solucionadas, demandam a flexibilização de valores intrínsecos, como soberania e território.

Sobre tais condições, Stelzer (2011) explica que, no período pós Segunda Guerra Mundial, se constatou a defasagem do Estado Constitucional Moderno, visto o alargamento do capitalismo, desterritorialização e declínio da soberania estatal, trazendo à tona o transnacionalismo.

Com relação ao capitalismo, Cruz e Bodnar (2011) dissertam que a divisão de tarefas e o parcelamento da fase de produção, somados à descentralização interligada mundial, forçaram uma restruturação econômica em âmbito global, reformulando o modo de consumo e a fabricação de bens e serviços.

Já no que pertine à desterritorialização, Stelzer (2011) afirma que os limites especiais delimitados para fins de Estado Constitucional Moderno formam barreiras geográficas que não comportam mais as relações sociais globais.

Nesse cenário, a necessidade do Estado nacional vem sofrendo significativas mudanças no contexto atual, colocando em xeque sua soberania, visto que os problemas contemporâneos atingem espaços geográficos diversos, não sendo possível solucioná-los somente localmente.

Assim, o avanço da tecnologia e a superação das barreiras físicas, somados ao declínio da soberania estatal, causaram o estabelecimento do transnacionalismo, que por sua vez trouxe a criação de uma ordem jurídica *sui generis*.

Faz-se oportuno ressaltar, no entanto, que há uma série de bens fundamentais comuns a todos os seres humanos, com destaque para o meio ambiente ecologicamente equilibrado, cuja proteção nem sempre é eficaz, em razão da lógica individualista dos direitos e da miopia local das democracias nacionais.

Diante desse cenário, a Organização das Nações Unidas tem se preocupado há anos com o conceito de desenvolvimento sustentável, definindo-o expressamente como “aquele que atende às necessidades das gerações atuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras de atenderem às suas necessidades e aspirações” (CMMAD, 1991). Inclusive, desde o ano de 2002, a ONU sedimentou a ampliação conceitual da ideia da sustentabilidade, de modo a transcender o viés estritamente ecológico. Tornou-se forçoso, doravante partir desse entendimento, incluir no âmbito normativo desse princípio aspectos sociais, econômicos e éticos, sem os quais não é possível alcançar uma interação social digna (Bodnar, 2011). Desde então, a sustentabilidade passou a ser estudada sob a ótica de um conceito integral, que engloba suas dimensões ambiental, econômica e social.

É hodiernamente pacífico, portanto, que o princípio da sustentabilidade não mais se cinge às ações voltadas à proteção do meio ambiente natural, irradiando seus efeitos também a aspectos sociais e econômicos.

Em relação ao Brasil, Fensterseifer (2008) defende que, ao estabelecer a dignidade da pessoa humana como fundamento da República, a Carta Magna de 1988 forjou a construção de um Estado Socioambiental de Direito, o qual, agregando as conquistas civilizatórias inerentes aos modelos liberal e social, deu especial ênfase à sustentabilidade, comprometendo-se com a estabilização e prevenção do quadro de riscos e degradação socioambientais. Nesse sentido, o autor prossegue alegando que a dignidade da pessoa humana se constitui em "matriz axiológica do ordenamento jurídico, visto que é a partir deste valor e princípio que todos os demais princípios (e também regras) se projetam e recolhem os seus conteúdos normativos" (Fensterseifer, 2008, p. 32). Vale dizer, para além de fundamento da República do Brasil (Brasil, 1988), a dignidade da pessoa humana constitui metaprincípio constitucional que, hierarquicamente, condiciona todo o ordenamento jurídico brasileiro. De fato, tendo a Carta Magna de 1988 adotado viés claramente humanista, que traz como principal objetivo a garantia da dignidade das pessoas, pode-se concluir que a Constituição assentou a sustentabilidade, em si, como um direito fundamental.

2 Breves Linhas sobre Direito Transnacional

As mudanças decorrentes da transformação do rumo ideológico resultante dos fatos descortinados pela segunda guerra mundial causaram uma metamorfose social global, erigindo os elementos construtores do transnacionalismo, tendo o direito nacional e o direito internacional se mostrado insuficientes para regular as relações e suas consequências (Neves, 2009). Surge, assim, a necessidade de um novo pensar jurídico: o Direito Transnacional.

Nesse contexto, o primeiro a calcar o supramencionado termo foi Philip Jessup, em 1956, uma vez que ele, em sua pesquisa, verificou que o Direito Internacional, tanto no seu âmbito interno quanto externo, não era adequado e capaz de regulamentar as complexas situações decorrentes das relações transnacionais (Jessup, 1956).

Em sentido similar, Barbosa e Moschen (2016) dissertam que a globalização e a transnacionalidade fizeram surgir o que se denomina *Unidentified Nomative Objets*

– UNOs, caracterizados por serem desvinculados de um ordenamento jurídico específico e necessitarem de um instrumento próprio para sua regulamentação.

Por sua vez, Oliveiro e Cruz (2012) apontam como características do Direito Transnacional a sua forma escalonada, tendo como conteúdo o próprio ordenamento jurídico transnacional a ser composto por todas as nações envolvidas no conflito.

Koh (1996) buscou indicar, em seu estudo, as características de um processo transnacional, azo em que concluiu pela existência de 4 (quatro) delas, a saber: não tradicional; não estatal; dinâmico e normativo.

Piffer e Cruz (2019) dissertam que Vagts e Steiner passaram a estudar, em 1976, questões inerentes ao Direito Transnacional, examinando conflitos de leis, direito comparado, casos concretos etc.

Em um estudo posterior, Vagts apontou três características essenciais do Direito Transnacional: (i) a matéria tratada não comporta as barreiras geográficas tradicionais dos Estados; (ii) não há uma clara distinção da dicotomia do Direito Público e Privado; e (iii) a existência de flexibilização das fontes do direito e a utilização de *soft law* (Piffer; Cruz, 2019).

Com efeito, tem-se que o Direito Transnacional é um ramo contemporâneo da ciência jurídica e ainda se encontra em construção.

Entretanto, apesar de recente em termos históricos, há um vasto estudo sobre o tema, com visões diferentes de suas características, a depender da metodologia aplicada. Porém, em todas elas, os elementos do Direito Transnacional se adéquam e se inter-relacionam como os atributos do transnacionalismo, sendo mais bem visualizados nas aplicações de casos concretos.

É importante destacar, entretanto, que parte da doutrina defende, em face da transnacionalidade de certos direitos, que a falta de uma esfera pública internacional constitui um importante entrave para a proteção dos bens fundamentais comuns. Nesse sentido, leciona Ferrajoli (2011):

> É, portanto, a falta de uma esfera pública internacional, à altura dos novos poderes supraestatais, o verdadeiro grande problema cuja solução depende hoje daquilo que Norberto Bobbio chamou de “o futuro da democracia”. À crise dos Estados, e por isso do papel das esferas públicas nacionais, não correspondeu a construção de uma esfera pública à altura dos processos de globalização em andamento. A consequência mais evidente da globalização, na ausência de uma esfera pública mundial, foi, então, o crescimento exponencial da desigualdade, sinal de um novo racismo que considera inevitável a miséria, a fome, as doenças e a morte de milhões de seres humanos sem valor. É uma desigualdade – como nos dizem as estatísticas

> sobre as crescentes diferenças de renda entre países ricos e países pobres e sobre as dezenas de milhões de mortos a cada ano por falta de água, de comida e de remédios essenciais – que não tem precedentes na história. A humanidade é hoje, no seu conjunto, incomparavelmente mais rica que no passado. Mas é também, caso se veja em relação a massas incalculáveis e crescentes de seres humanos, incomparavelmente mais pobre. Os homens estão, no plano jurídico, incomparavelmente mais iguais do que em qualquer outra época graças às inumeráveis cartas, constituições e declarações de direitos. Mas são também, de fato, incomparavelmente mais desiguais na realidade. A "era dos direitos", para usar de novo as palavras de Norberto Bobbio, é também a era da sua maciça violação e da mais profunda desigualdade. E isso não é somente um fator de descrédito de todas as proclamações constitucionais dos direitos fundamentais, cujo sinal distintivo é a sua universalidade e a sua indivisibilidade. Ao ponto que não poderemos continuar a falar decentemente de direitos humanos e de dignidade da pessoa se continuar a permanecer essa sua evidente distância da realidade. (Ferrajoli, 2011, n.p.).

Logo, para poder entender o processo de globalização e o direito transnacional como fenômenos aceitáveis dentro de premissas humanitárias adequadas aos valores sociais contemporâneos, parece urgentemente necessário um projeto que permita o efetivo respeito aos interesses dos mais vulneráveis, promovendo redução nas desigualdades.

3 Análise do Caso Braskem

Como é cediço, a produção petroquímica caminha de mãos dadas com a economia mundial. É perceptível que a produção energética oriunda do petróleo é o motor motriz de muitas economias ao redor do globo e influencia significativamente as relações internacionais.

Dentre as diversas empresas multibilionárias transnacionais que atuam no ramo da produção energética oriunda do petróleo, tem-se a Braskem, criada em 2002, após a fusão de outras empresas que antes pertenciam ao Grupo Odebrecht, a mesma empresa que foi objeto da "Operação Lava Jato" e repercutiu no *status* político brasileiro na última década (Braskem, 2023).

No mais, segundo o sítio eletrônico da Braskem, a empresa atua em vários continentes, estando presente no Brasil, Estados Unidos, México e Alemanha, sendo a 6ª maior petroquímica do mundo e a que mais produz resinas termoplásticas (Braskem, 2023).

Inclusive, após o *marketing* negativo ligado à Odebrecht com a “Operação Lava Jato”, a empresa decidiu por alterar seu nome e de parte de suas empresas coligadas. Todavia, a Braskem não participou das citadas alterações.

Dentre as atividades exercidas em solo brasileiro, a Braskem tem como grande polo a cidade de Maceió/AL, em especial, a extração de sal-gema, monopolizada pela empresa desde a década de 1990 (Dias; Oliveira, 2023).

Em março de 2018, a população de Maceió foi surpreendida por um tremor de terra, sentido principalmente no bairro Pinheiro. Segundo o Ministério Público Federal – MPF (2024), “além dos tremores surgiram rachaduras nos imóveis, fendas nas ruas, afundamentos de solo e crateras que se abriram sem aparente motivo”.

A partir de então, o Serviço Geológico do Brasil – SGB/CPRM passou a estudar os fenômenos geológicos e seus desdobramentos, que cada vez mais apresentavam uma magnitude maior, atingindo outros bairros e localidades, causando o desalojamento de cerca de 55 mil pessoas (Dias; Oliveira, 2023).

O estudo realizado pelo Serviço Geológico do Brasil – SGB/CPRM, com a atuação de mais de 50 pesquisadores, concluiu que os fenômenos geológicos foram originados pela extração mineral de sal-gema, que causou uma subsidência:

> Um ano após o tremor de terra, e com base na realização de diversos estudos, análises e com envolvimento direto de 52 pesquisadores, o SGB/CPRM apresentou, em audiência pública, estudos conclusivos que apontaram a extração mineral de sal-gema, pela empresa petroquímica Braskem, como a responsável pelos danos. Na ocasião, o fenômeno foi classificado como subsidência, ou seja, um rebaixamento da superfície do terreno devido às alterações ocorridas no suporte subterrâneo (MPF, 2024, n.p.).

Dias e Oliveira (2023) destacam que os impactos não se limitam somente às famílias que residiam no local. Isso porque houve o isolamento físico dos bairros, que deixaram de receber serviços, impactando na economia local, em razão dos fechamentos de estabelecimentos comerciais e até danos imateriais, visto que as consequências atingiram prédios públicos tombados.

Em outra pesquisa, Estrela e Veleda (2021) apontam que foram atingidos mais de 14 mil imóveis e 57 mil pessoas, bem como que ainda há quase 1.900 imóveis a serem desocupados.

Desde então, foi dado início a múltiplas ações judiciais visando à responsabilização da Braskem e ao ressarcimento daqueles que foram atingidos, sendo apresentadas tanto em jurisdição nacional quanto em juízos estrangeiros.

Em âmbito brasileiro, destaca-se a existência das ações civis públicas n. 0803836-61.2019.4.05.8000 (Alagoas, et al, 2020), 0803662-52.2019.4.05.8000 (Alagoas, et al, 2019) e 0806577-74.2019.4.05.8000 (Alagoas, et al, 2020), que visam ao ressarcimento das famílias atingidas e do impacto ambiental, de modo que as partes têm buscado algum consenso como forma adequada de solução de conflito.

Em âmbito transnacional, tem-se a existência de duas ações em jurisdições estrangeiras. A primeira delas, na Holanda, foi proposta inicialmente por 15 (quinze) autores que foram atingidos no Brasil pelo desastre ambiental, de modo que durante o curso da lide 1/3 (um terço) deles desistiu da ação. Ademais, o processo continua tramitando perante a justiça holandesa, ainda sem a primeira decisão de mérito.

Por sua vez, a segunda ação foi proposta por investidores da Braskem, em razão da negociação das ações da empresa na bolsa de valores norte-americana. Os autos estiveram sob a jurisdição de Nova Jersey, nos Estados Unidos, e culminaram na realização de acordo entre a petroquímica e os autores, totalizando a quantia de US$ 3 milhões (Finance News, 2022).

Dias e Oliveira (2023) dissertam que o ocorrido na capital alagoana é o maior desastre ambiental em área urbana já ocorrido na história humana e que, em razão do caráter difuso do meio ambiente, que transcende as barreiras geográficas brasileiras, atingindo outras localidades e gerando impactos sociais, econômicos, e jurídicos em outras regiões, há a presença do transnacionalismo e a incidência do direito transnacional no caso Braskem:

> Em que pese os danos provocados pelo afundamento dos bairros de Maceió tenham sido sentidos de maneira mais direta pelos ocupantes daquela região e, ainda de maneira não tão direta, pelos moradores de outros pontos da cidade, que mesmo assim sentiram os impactos decorrentes do abalo sísmico e da destruição de pontos importantes da capital alagoana, o afundamento de Maceió é considerado o maior desastre ambiental em área urbana do mundo. Assim, é evidente que os estragos tomaram dimensões transfronteiriças e não são de interesse somente do Brasil, até porque a Braskem, por estar presente em outros países, deverá ser penalizada enquanto uma empresa que lucra com suas atividades em âmbito global (Dias; Oliveira, 2023, p. 90).

Com efeito, ainda que grande parte do impacto ambiental tenha eclodido em Maceió, no Brasil, resta evidente que áreas de outros países foram atingidas, seja de forma direta ou indireta. Economicamente, houve desdobramentos nos Estados Unidos e juridicamente, na Holanda, podendo ser formado um diálogo transjudicial, conforme explicam Cruz e Sales (2023).

Moraes (2021), baseado nos ensinamentos de Ruggie (2014), aponta a existência de três pilares envolvendo corporações transnacionais e violações de direitos humanos, como o ocorrido em Maceió.

No primeiro pilar, tem-se o dever estatal de proteção de direitos humanos. O segundo pilar refere-se à possibilidade de responsabilização das corporações em caso de violação de direitos humanos e, por fim, o terceiro é o acesso à justiça e a mecanismos transnacionais para reparação. Nesse sentido, é possível visualizar a incidência de todos eles no caso Braskem (Moraes, 2021).

Importa ainda ressaltar que, no caso trazido pelo estudo, as ações judiciais propostas em jurisdições distintas (Brasil, EUA e Holanda) podem repercutir e produzir efeitos umas sobre as outras, especialmente em virtude da natureza transnacional e multijurisdicional da empresa e dos interesses envolvidos. A ocorrência de ações em diferentes países reflete a globalização do direito empresarial e dos impactos ambientais transnacionais. A possibilidade de interferência entre ações em distintas jurisdições está ancorada no conceito de *litispendência internacional*, onde os Tribunais, ao tomarem conhecimento de litígios semelhantes ou interdependentes, podem adotar princípios de comunidade internacional e coordenação judicial.

Um ponto essencial da temática é que o reconhecimento e a execução de sentenças estrangeiras dependem de processos de homologação — no caso do Brasil, pelo Superior Tribunal de Justiça — e de acordos de cooperação judicial entre os países envolvidos. No entanto, as ações judiciais iniciadas no exterior podem gerar efeitos indiretos. Por exemplo, uma decisão nos EUA, onde há forte tradição de responsabilização corporativa e altos valores de compensação por danos ambientais, pode pressionar a Braskem a adotar medidas de reparação também no Brasil para evitar impactos negativos em sua reputação global e em seus valores de mercado. Além disso, decisões estrangeiras que reconheçam a responsabilidade da Braskem e imponham medidas de compensação ou mitigação podem influenciar a argumentação

das partes e a interpretação do direito nacional em solo brasileiro, especialmente em contextos de direito comparado e jurisprudência internacional.

Essa multiplicidade de ações cria, por outro lado, uma fragmentação que pode dificultar a uniformidade e a coerência das decisões, gerando riscos de decisões conflitantes ou compensações desiguais às vítimas. No entanto, ela também pode permitir um fortalecimento da tutela jurisdicional ao se explorar, em cada jurisdição, aspectos específicos do direito local que beneficiem as partes prejudicadas. Portanto, a interação entre essas jurisdições pode tanto acelerar a reparação e compensação às vítimas quanto gerar uma complexidade adicional na resolução final do conflito. Em última análise, a atuação das diversas jurisdições pode funcionar como um sistema de pressão multinível sobre a Braskem, contribuindo para que soluções de reparação mais abrangentes e eficazes sejam alcançadas.

4 Exame sobre a construção da Ponte Binacional Brasil-Bolívia

Ainda em solo brasileiro, mas, desta vez, na região Norte, tem-se outro evento que repercute de forma transnacional: A construção da ponte binacional, que ligará Brasil e Bolívia.

A construção teve seu edital assinado no mês de novembro de 2023, pelo Ministério dos Transportes, de modo que ela terá pouco mais de 1 Km de extensão, ligando as cidades de Guajará-Mirim, no Brasil, com sua vizinha Guayaramerín, na Bolívia, a um custo aproximado de quase R$ 430.000.000,00 (quatrocentos e trinta milhões de reais) e prazo de construção de 36 (trinta e seis) meses (G1, 2023).

Segundo o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT (Brasil, 2023), a ponte passará por cima do rio Mamoré e tem como um dos objetivos dar andamento ao projeto “Saída para o Pacífico” e à concretização do secular Tratado de Petrópolis, que visa, respectivamente, conectar o Brasil a portos chilenos e à ampliação de importações e exportações de bens e serviços, bem como permitir que a Bolívia possua uma via mais célere para chegar até o oceano Atlântico.

Há muito os dois países supramencionados almejavam maior integração. Com relação à ponte, desde meados de 2020, houve reuniões entre os governos para melhor conduzir a construção.

No mais, há outros empreendimentos binacionais em análise e negociação. Por exemplo, desde o século passado, Brasil e Bolívia negociam a instalação de uma usina hidrelétrica binacional (Castro *et al*, 2017).

Mais recentemente, na última década, os estudos foram retomados, de modo que, segundo a *Empresa Nacional de Electricidad* – ENDE (Bolívia, 2024), da Bolívia, e Oliveira e Baldan (2019), o rio Madeira possui potencial de gerar cerca de 20.000 GWh/ano (vinte mil gigawatt-hora) e de 3.000 MW (três mil megawatts).

Nesse contexto, destaca-se que segundo a Fundação Alexandre Gusmão – FUNAG (2023, n.p.), a Bolívia é a maior fronteira terrestre do Brasil, com "extensão de 3.423,2 km, dos quais 2.609,3 km são por rios e canais, 63,0 km por lagoas e 750,9 km por linhas convencionais".

Além disso, existe um ecossistema social e econômico entre as cidades de Guajará-Mirim e Guayaramerín, conforme exemplificam Ferro e Queiroz (2019), ao supor um caso de violência doméstica ocorrido na fronteira e a incidência do Direito Transnacional sob ele.

Por outro lado, a construção de uma ponte binacional entre Brasil e Bolívia carrega em si complexidades consideráveis, exigindo análises aprofundadas no âmbito do Direito Ambiental, Constitucional e Transnacional. Como visto, essa estrutura visa facilitar o trânsito de pessoas, bens e serviços, impulsionando o comércio e fortalecendo as relações diplomáticas entre os dois países. Contudo, do ponto de vista ambiental, a ponte se localizará em uma área da Amazônia que pode sofrer impactos significativos, como desmatamento, fragmentação de habitats e ameaça à biodiversidade local. Esses impactos não afetam apenas o meio ambiente físico, mas também as comunidades tradicionais e indígenas que vivem próximas ao traçado da ponte.

Além disso, no campo do direito transnacional, a construção demanda uma cooperação harmoniosa entre os países, não apenas para a criação de normas compartilhadas sobre a execução e manutenção da ponte, mas também para resolver possíveis conflitos de jurisdição e a criação de zonas de livre comércio ou áreas alfandegárias conjuntas, o que requer convenções específicas. Questões de responsabilidade ambiental transfronteiriça também emergem, considerando que qualquer dano ambiental em território brasileiro pode afetar a Bolívia e vice-versa. Essa ponte é, portanto, um símbolo de integração, mas também um desafio para o

direito internacional e o compromisso ambiental, onde os interesses econômicos e a proteção ecológica devem ser balanceados em um tratado robusto e eficaz.

Assim, destaca-se que, apesar de as circunstâncias exigirem cautela, a construção da ponte binacional promoverá maior facilidade para transporte de bens, serviços e pessoas, integrando cada vez mais a Bolívia e o Brasil, além dos de outros países, como Peru e Paraguai, acarretando novas relações jurídicas e econômicas.

Conclusão

As metamorfoses ocorridas na sociedade contemporânea são visíveis, principalmente após a segunda guerra mundial e nas décadas mais recentes.

Nesse cenário, a globalização se revelou com uma das principais características da atual sociedade, alterando sua forma de vida, diminuindo as fronteiras físicas e aumentando a velocidade e a propagação das informações.

Entretanto, ela também foi responsável por modificar a forma moderna de Estado e seus desdobramentos, em especial no que tange às questões jurídicas. Nesse estopim de entropia, surgiu o transnacionalismo, caracterizado pela desterritorialização, mitigação da soberania estatal e alargamento do capitalismo, podendo ser expresso e interpretado com diversos olhares.

Como produto do transnacionalismo, verificou-se a existência do Direito Transnacional, que advêm para tratar justamente de questões que envolvem ordem jurídica transnacional, em razão da ausência de instrumentos nos sistemas jurídicos nacionais e internacionais capazes de lidar com as lides com tais características. Vale dizer, o direito transnacional surgiu da crescente interconectividade e interdependência global, onde questões econômicas, sociais e tecnológicas frequentemente ultrapassam as fronteiras nacionais.

Dessa forma, o Direito Transnacional é tratado com um instrumento *sui generis*, se afastando de características tradicionais de outros ordenamentos jurídicos. Esta natureza peculiar está diretamente relacionada ao caráter contemporâneo do transnacionalismo, razão pela qual os atributos do Direito Transnacional são próprios dele.

Especificamente, no que tange ao caso Braskem, como visto, verificou-se o maior desastre ambiental em área urbana do mundo. Nesse aspecto, foi possível visualizar a possibilidade do fenômeno do diálogo transjudicial, em razão da existência de processos em sistemas jurídicos diversos, porém, oriundos dos mesmos fatos.

Ademais, ao se examinar o caso Braskem, também é visível o caráter difuso do meio ambiente e como o Direito Ambiental impacta o ecossistema global, bem como que organizações transnacionais geram efeitos mundiais, mesmo quando relacionadas a acontecimentos locais.

Por sua vez, em relação ao segundo caso concreto examinado, tem-se que a construção da ponte binacional Brasil-Bolívia é um dos projetos que visa integrar os países do continente sul-americano e certamente gerará a criação e intensificação de relações transnacionais, uma vez que, mesmo que a ponte seja de propriedade de dois países, ela auxiliará na circulação de bens e serviços, exportações, importações e demais relações humanas de todo o conglomerado de regiões próximas.

Constata-se, assim, que o Direito Transnacional é um instrumento apto a contribuir para solução de eventos que surgem no contexto da sociedade globalizada. Com isso, deve-se ter especial atenção aos bens de natureza comum, que não são eficazmente protegidos pela lógica individualista dos direitos e da miopia local das democracias nacionais.

Assim, havendo respeito às normas de direitos humanos, a globalização do mundo transnacional não se limitará a consequências negativas, como foi o caso Braskem, propiciando, também, que sejam erigidos instrumentos necessários ao progresso, como a construção de uma ponte binacional Brasil-Bolívia.

Dessa forma, é possível concluir que os direitos fundamentais e o Direito Transnacional são interdependentes e se correlacionam, com normas e mecanismos locais e internacionais que devem desempenhar um papel importante na proteção e promoção dos direitos em todo o mundo.

Referências Bibliográficas

BALDAN. Guilherme Ribeiro. Oliveira. Henry Sandres de. **A Hidrelétrica Binacional Brasil-Bolívia**: Aspectos de transnacionalidade e aplicação de Direito Transnacional. 2019. Disponível em:

https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/Ebook_2019_2.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

BARBOSA, Luiza Nogueira. MOSCHEN, Valesca Raizer Borges. **O Direito Transnacional ("Global Law") e a crise do paradigma do estado-centrismo**: É possível conceber uma ordem jurídica transnacional? 2016. v. 21, n.1 (2024). Disponível em: https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4155. Acesso em: 11 nov. 2023.

BAUMANN, Zygmunt. **Globalização**: as consequências humanas. Tradução de Marcus Penchel. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1999.

BECK, Ulrich. **A metamorfose do mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

BECK, Ulrich. **O que é globalização? Equívocos do globalismo**: respostas à globalização. Tradução: André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

BODNAR, Zenildo. A sustentabilidade por meio do direito e da jurisdição. **Revista Jurídica Cesumar-Mestrado**, v. 11, n. 1, 2011. Disponível em: https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/1885. Acesso em: 28 jun. 2024.

BOLÍVIA. Empresa Nacional de Electricidad. **Proyecto**: Hidroeléctrico Rio Madera. Disponível em: https://www.ende.bo/proyectos/resena/proyecto—hidroelectrico-rio-madera. Acesso em: 11 nov. de 2023.

BRASIL. DNIT lança edital de construção da Ponte Binacional Brasil-Bolívia, no Rio Mamoré. **DNIT**, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/dnit/pt-br/assuntos/noticias/dnit-lanca-edital-de-construcao-da-ponte-binacional-brasil-bolivia-no-rio-mamore. Acesso em: 18 de nov. 2023.

ALAGOAS; et al. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Ação Civil Pública nº. 0803836-61.2019.4.05.8000**. Autor: Ministério Público do Estado de Alagoas e outro. Réu: Braskem. Magistrado: Frederico Wildson da Silva Dantas. Acordo homologado em 03/01/2020. Disponível em: Disponível em: https://www.trf5.jus.br/. Acesso em: 11 de nov. 2023.

ALAGOAS; et al. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Ação Civil Pública nº. 0803662-52.2019.4.05.8000**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: Braskem AS e outros. Magistrado: Sebastião José Vasques de Moraes. Julgado em 21/08/2019. Disponível em: Disponível em: https://www.trf5.jus.br/. Acesso em: 11 de nov. 2023.

ALAGOAS; et al. Tribunal Regional Federal da 5ª Região. **Ação Civil Pública nº. 0806577-74.2019.4.05.8000**. Autor: Ministério Público Federal. Réu: BNDES Participações AS, BNDESPAR e outros. Magistrado: Frederico Wildson da Silva Dantas. Acordo homologado em 06/01/2020. Disponível em: Disponível em: https://www.trf5.jus.br/. Acesso em: 11 de nov. 2023.

BRASKEM. **Perfil e História**. Disponível em: https://www.braskem.com/perfil. Acesso em: 11 nov. 2023.

CASTRO. Nivalde. PAIVA, Iure. ROSENTAL, Rubens. HIDD, Gabriel. **Usina Hidrelétrica Brasil-Bolívia: Projeto âncora do Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável Binacional**. 2017. Disponível em:http://www.gesel.ie.ufrj.br/app/webroot/files/publications/33_castro176.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

CMMAD, Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

CRUZ, Paulo Márcio; BODNAR, Zenildo. **A transnacionalidade e a Emergência do Estado e do Direito Transnacionais.** *In*: CRUZ, Paulo Márcio; STELZER, Joana (orgs.). Direito e Transnacionalidade. Curitiba: Juruá, 2011.

CRUZ, Paulo Márcio. SALLES, Bruno Makowiecky. **Ativismo judicial e diálogos transjudiciais: parâmetros para a interação entre decisões nacionais e estrangeiras.** *Revista Justiça Do Direito*, *37* (2). Disponível em: https://seer.upf.br/index.php/rjd/article/view/14886. Acesso em: 23 nov. 2023.

DIAS. Clara Angelica Gonçalves Cavalcanti. OLIVEIRA, Kamilee Lima de. **O direito transnacional e a responsabilização da Braskem pelo afundamento dos bairros de Maceió.** 2023. Disponível em http://revistas.fcjp.edu.br/ojs/index.php/altusciencia/article/view/167/127. Acesso em: 11 nov. 2023.

ESTRELA, Igo; VELEDA, Raphael. **Maceió está afundando: Chão da capital de Alagoas está cedendo devido ao colapso de cavernas subterrâneas. O desastre provocou a remoção emergencial de cerca de 55 mil pessoas**. Metrópoles, 25 maio 2021. Disponível em: https://www.metropoles.com/materias-especiais/afundamento-de-maceio-provoca-exodo-urbano-de-55-mil-pessoas#:~:text=O%20sal%2Dgema%20e%20a%20Braskem&text=Para%20a%20Braskem%2C%20o%20resultado,com%20anu%C3%AAncia%20das%20autoridades%20locais. Acesso em 11 nov. 2023.

FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Ambiente**: A dimensão ecológica da dignidade da pessoa humana no marco jurídico constitucional do Estado Socioambiental de Direito. Porto Alegre: Livraria do advogado, 2008.

FERRAJOLI, Luigi. **Por uma Teoria dos Direitos e dos Bens Fundamentais**. Livraria do Advogado Editora. Edição do Kindle, 2011.

FERRO. Álvaro Kalix. QUEIROZ. Áureo Virgílio. **A transnacionalidade dos Direitos Humanos das mulheres no âmbito da violência doméstica.** 2019. Disponível em: https://emeron.tjro.jus.br/images/biblioteca/publicacoes/Ebook_2019_2.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

FINANCE NEWS. **Braskem faz acordo para encerrar ação coletiva nos Estados Unidos**. Disponível em: https://financenews.com.br/2022/12/braskem-faz-acordo-para-encerrar-acao-coletiva-nos-estados-unidos/. Acesso em: 11 nov. 2023.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE GUSMÃO. **Fronteiras terrestres**. Disponível em: https://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf. Acesso em: 11 nov. 2023.

GIARO, Tomasz. **Transnational law and its historical precedentes**. In: Studia Iuridica, n. 68, p. 73-86. Warszawa (Pl.): Uniwersytet Warszawski, 2016.

G1. **Ponte Binacional: edital é assinado para construção entre Brasil e Bolívia.** 2023, Disponível em: https://g1.globo.com/ro/rondonia/noticia/2023/11/14/ponte-binacional-internacional-edital-assinado-construcao-brasil-bolivia-pac.ghtml. Acesso em: 11 nov. 2023.

JESSUP, Philip. **Transnational law**. New Haven: Yale University Press, 1956.

KOH, Harold Hongju. **Transnational legal process.** Nebrasca Law Review, v. 75, p. 181-206, 1996.

BRASIL. Ministério Público Federal. **Entenda o caso**. Disponível em: https://www.mpf.mp.br/grandes-casos/caso-pinheiro/arquivos/entenda-o-caso. Acesso em: 11 nov. 2023

MORAES. Patrícia Almeida de. **O envolvimento de Corporações Transnacionais em Violações de Direitos Humanos**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo.** São Paulo: Martins Fontes, 2009.

NISTLER. Regiane. **Transnacionalismo: Uma nova dinâmica**. *Estatal. Revista da AGU, Brasília-DF, v. 17, n. 03. 295-326, jul./set*. 2018.

OLIVIERO. Maurizio. CRUZ, Paulo Márcio. **Reflexões sobre o Direito Transnacional**. 2012.

PAFFARINI, Jacopo. **Diritto transnazionale: prospettive della circolazione dei modelli giuridici.** Revista Direito Unidavi, Set. 2013. Disponível em: https://siteunidavi.s3.saeast-1.amazonaws.com/2022/5/artigo+Jacopo+02_P.pdf. Acesso em: 11 de nov. 2023.

PASOLD, César Luiz. **Metodologia da Pesquisa Científica**. 11. ed. Florianópolis: Ed. Conceito, 2008.

PIFFER, Carla. CRUZ, Paulo Márcio. **O direito transnacional e a consolidação de um pluralismo jurídico transnacional.** 2019. Disponível em: https://bell.unochapeco.edu.br/revistas/index.php/RDUno/article/view/5068. Acesso em: 11 nov. 2023. p. 117.

RUGGIE, John Gerard. **Quando negócios não são apenas negócios – as corporações transnacionais e os Direitos Humanos**. Editora: Planeta Sustentável. São Paulo, 2014.

STEINER, Henry; VAGTS, Detlev Frederick; KOH, Harold Hongju. **Transnational Legal Problems**: Materials and Text**.** 4. ed. New York: The Foundation Press, 1994.

STELZER, Joana. **O fenômeno da transnacionalização da dimensão jurídica**. In: CRUZ, Paulo Márcio e STELZER, Joana (orgs.). Direito e transnacionalidade. 1. ed., reimpressão. Curitiba: Juruá, 2011.

O Papel Crucial das Áreas Protegidas no Combate ao Desmatamento na Amazônia*

The Crucial Role of Protected Areas in Combating Deforestation in the Amazon

Thaylla Araujo dos Santos

Possui graduação em Direito pela Faculdade de Rondônia (2021). Atualmente é assessora jurídica do Ministério Público do Estado de Rondônia, atuando no Grupo de Atuação Especial do Meio Ambiente, Habitação, Urbanismo, Patrimônio Histórico, Cultural e Artístico GAEMA.Tem experiência na área de Direito, com ênfase em Direito Ambiental e Sustentabilidade. E-mail: thayllaa@icloud.com.

Cleber do Amaral Mafessoni Liviz

Doutorando em Engenharia de Alimentos. Mestre em Agroecossistemas Amazônicos (2022). Especialista em Metodologia da Educação Profissional, Científica e Tecnológica (2017). Bacharel em Engenharia de Alimentos (2015). Atualmente é Engenheiro de alimentos na Secretária de Estado do Desenvolvimento Ambiental (SEDAM/RO). E-mail: cleberamaral@icloud.com.

Resumo

O presente artigo tem como objetivo demonstrar a importância das áreas protegidas no combate ao desmatamento na Amazônia e o papel fundamental que elas desempenham na conservação da floresta tropical e na manutenção dos serviços ecossistêmicos globais. Tais áreas, que incluem parques nacionais, reservas e terras indígenas, atuam como barreiras contra a expansão agrícola e a exploração madeireira ilegal, preservando vastas extensões de vegetação nativa. A proteção dessas regiões é essencial para a manutenção da biodiversidade, oferecendo refúgio a inúmeras espécies ameaçadas e contribuindo para a regulação do clima e do ciclo hidrológico. Além disso, as áreas protegidas auxiliam na mitigação das mudanças climáticas ao sequestrar grandes quantidades de CO_2 da atmosfera, funcionando como importantes sumidouros de carbono. Elas também são cruciais para promover práticas de uso sustentável da terra e para a implementação de políticas de conservação eficazes. Contudo, para que essas áreas cumpram adequadamente seu

* [Recebido em: 30/07/2024 - Aceito em: 16/08/2024]

papel, é necessário garantir uma fiscalização rigorosa e a alocação adequada de recursos. A integração de esforços locais, regionais e internacionais é fundamental para fortalecer a proteção dessas áreas e assegurar que a Amazônia continue a desempenhar seu papel vital na regulação climática global e na conservação da biodiversidade.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; diversidade biológica; prejuízo socioambiental.

Abstract

This article aims to demonstrate the importance of protected areas in combating deforestation in the Amazon and the crucial role they play in conserving tropical forests and maintaining global ecosystem services. These areas, which include national parks, reserves, and indigenous lands, act as barriers against agricultural expansion and illegal logging, preserving vast stretches of native vegetation. Protecting these regions is essential for maintaining biodiversity, providing refuge for numerous endangered species, and contributing to climate and hydrological cycle regulation. Moreover, protected areas help mitigate climate change by sequestering large amounts of CO_2 from the atmosphere, functioning as significant carbon sinks. They are also critical for promoting sustainable land-use practices and implementing effective conservation policies. However, to ensure these areas fulfill their role effectively, rigorous enforcement and adequate resource allocation are necessary. Integrating local, regional, and international efforts is essential to strengthen their protection and ensure that the Amazon continues to play its vital role in global climate regulation and biodiversity conservation.

Keywords: sustainable development; biodiversity; socio-environmental harm.

Introdução

O bioma amazônico, sendo o maior do planeta, desempenha papel indispensável na regulação climática e na diversidade biológica global. Todavia, nas últimas décadas, a região tem o desmatamento como um grande desafio a ser enfrentado. A problemática, impulsionada principalmente pela expansão desenfreada

da agricultura, extração de madeira e atividades mineradoras, tem causado impactos assoladores tanto para o ecossistema local quanto para o clima do planeta (Zanin et al., 2022). “Em resposta a essa crise ambiental, os espaços territoriais especialmente protegidos surgem como estratégia de mitigação ao desmatamento e preservação da floresta amazônica” (Reis, 2022, p. 50).

As áreas protegidas são zonas regulamentadas onde a intervenção humana é limitada e as atividades que comprometem a integridade ecológica são restritas. Elas desempenham papel essencial na conservação da biodiversidade e na manutenção dos serviços ecossistêmicos, como a regulação do ciclo da água e a captura de carbono (Gatti *et al*., 2021). Estudos demonstram que as áreas protegidas na Amazônia têm mostrado capacidade significativa de reduzir taxas de desmatamento em comparação com áreas não protegidas. Além de servir como refúgios para espécies ameaçadas e ecossistemas críticos, essas áreas também atuam como barreiras contra a expansão desordenada das atividades econômicas.

O presente artigo tem como objetivo demonstrar a importância das áreas protegidas no combate ao desmatamento na Amazônia e o papel fundamental que elas desempenham na conservação da floresta tropical e na manutenção dos serviços ecossistêmicos globais. A pesquisa foi conduzida de maneira qualitativa e descritiva, com ênfase na integração dos resultados de diversos estudos para identificar padrões e tendências relevantes. Foi realizada análise crítica das metodologias adotadas e das conclusões obtidas pelos autores dos estudos revisados, avaliando a qualidade das pesquisas com base em critérios como rigor metodológico, robustez dos dados, clareza dos resultados e impacto no campo de estudo.

A análise incluiu a identificação dos desafios e oportunidades para expansão das áreas protegidas e avaliação de seu impacto na mitigação das pressões externas que ameaçam a floresta. Compreendendo o impacto das áreas protegidas, este estudo visa contribuir para a formulação de estratégias mais eficazes que garantam a preservação da Amazônia e, por conseguinte, o equilíbrio climático global.

1 A constitucionalização do direito ambiental brasileiro

Desde a conquista do Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988, decorreram séculos e seis Constituições foram adotadas antes que o meio ambiente fosse reconhecido como matéria e dispositivo constitucional (Gutier, 2016). “A inclusão do meio ambiente na Constituição representa um marco histórico, que estabeleceu de forma definitiva a importância da questão para o Brasil” (Marinho, 2021, p. 30).

De acordo com Benjamin (2011, p. 18), o progresso legal pode ser descrito da seguinte forma:

> A riqueza de “terras e arvoredos”, que surpreendeu e, possivelmente encantou Pero Vaz de Caminha em 1500, finalmente foi reconhecida pela constituição Brasileira de 1988, passados 488 anos de chegada dos portugueses ao Brasil. Tantos anos após, ainda há fartura em “terra e arvoredos”, [...]; promulgou Constituições, a começar pela de Dom Pedro I, de 1824; aboliu a escravatura e incorporou direitos fundamentais no diálogo do dia a dia. Como é evidente, tudo nesse período evoluiu, menos a percepção da natureza e o tratamento a ela conferido. Somente em 1981, com a promulgação da Lei n. 6938/81 (Lei da Política Nacional do Meio Ambiente), ensaiou-se o primeiro passo em direção a um paradigma jurídico econômico que holisticamente tratasse e não maltratasse a terra, seus arvoredos e os processos ecológicos essenciais a ela associados.

O meio ambiente ganhou tratamento específico no capítulo VI do Título VIII da Constituição Federal (Farias, 2021). Contudo, sua relevância é evidenciada não só nessa seção específica, mas também em vários outros trechos da Constituição, onde diversos artigos tratam do tema, seja de maneira direta ou indireta.

O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 consagra e estabelece a proteção ambiental como:

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

O autor Milaré (2020, p. 28) destaca que:

> O reconhecimento do direito a um ambiente saudável pode ser visto como uma ampliação do direito à vida. Isso se manifesta tanto no que diz respeito à preservação da saúde física e do bem-estar dos indivíduos quanto à dignidade da existência humana, afetando a qualidade de vida e tornando a vida mais significativa.

Historicamente, a abordagem em relação ao meio ambiente era predominantemente centrada no interesse econômico, tratando os bens ambientais como meros recursos naturais destinados à produção de riqueza (Manhiça, 2020). A concepção prevalecente assumia que os recursos naturais eram infinitamente disponíveis e capazes de se regenerar sem implicações adversas (Rosa, 2020).

A transformação de paradigma trouxe mudanças significativas não apenas no aspecto jurídico, mas também nas esferas ética, econômica e biológica. No âmbito ético, o artigo 225 inclui elementos antropocêntricos ao assegurar a proteção das gerações atuais e futuras. No entanto, o mesmo artigo também abrange aspectos biocêntricos ao promover a preservação ambiental. Dessa forma, a Constituição reflete um caráter híbrido, que pode ser interpretado como intencional e não meramente acidental (Farias, 2021).

A incorporação do meio ambiente na Constituição trouxe uma série de vantagens tanto substanciais quanto formais. Entre as vantagens substanciais, podemos destacar: a criação de um dever de evitar a degradação ambiental, a integração da dimensão ecológica na propriedade e sua função social, o reconhecimento da proteção ambiental como direito fundamental, a consolidação da função reguladora do Estado na área ambiental, a diminuição da discricionariedade administrativa e a ampliação da participação cidadã (Reis, 2022). No que diz respeito às vantagens formais, estão incluídos: a máxima prioridade e destaque para os direitos, deveres e princípios ambientais, maior estabilidade normativa, o controle de constitucionalidade das leis, a intensificação da interpretação pró-ambiental das normas infraconstitucionais e a mudança do paradigma da legalidade Ambiental, conforme preceitua José Joaquim Gomes Canotilho (Perego, 2022).

O compromisso da atual Carta Magna com a questão ambiental demanda revisão jurídica da proteção ambiental, resultando em novo perfil para o Estado Democrático de Direito (Alves, 2021). Isso exige mudanças significativas e complexas nas esferas social, econômica e política. A Constituição de 1988, enquanto legítima Constituição democrática, reflete não apenas a sociedade da atualidade, mas também a sociedade ideal, pela qual ainda há muito a ser conquistado (Padilha, 2010).

Diante desse cenário, a simples presença de legislação protetiva não é suficiente para garantir o cumprimento das diretrizes estabelecidas pela Carta Magna.

É crucial que haja mudança na consciência da população para que as normas escritas sejam efetivamente aplicadas na prática (Lunelli; Poletto, 2011).

2 A floresta amazônica e sua importância para o mundo

O Brasil abriga a maior parte da maior floresta tropical do planeta, a Amazônia. Com aproximadamente 4,2 milhões de km², essa vasta área se estende por nove estados brasileiros, Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Tocantins, Mato Grosso e Maranhão e representa 69% da área total da Amazônia (Stragliotto e Pereira, 2020).

A maior reserva de diversidade biológica do mundo se encontra na Amazônia (Barbieri, 2019). O referido bioma abriga cerca de 30% das florestas tropicais restantes no planeta (Messias *et al*., 2021), e em decorrência disso, no ano 2000 parte da Amazônia foi considerada Patrimônio Mundial pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, 2017), sendo dessa forma de vital importância para o planeta.

A Amazônia é um dos *hotspots* de biodiversidade do globo, abrigando cerca de 10% das espécies conhecidas de plantas e animais (Barlow *et al*., 2018). A floresta é o lar de milhares de espécies de árvores, plantas, insetos, aves, mamíferos e outros organismos, muitos dos quais são endêmicos e ainda não completamente estudados (Guerra *et al*., 2020).

Desempenhando papel crucial na regulação do clima global, as árvores da Floresta amazônica absorvem grandes quantidades de dióxido de carbono, ajudando a mitigar o aquecimento global (Gatti *et al*., 2021). Além disso, a evapotranspiração das plantas contribui para a formação de nuvens e a manutenção do ciclo das chuvas, influenciando padrões climáticos não apenas na América do Sul, mas também em outras regiões do planeta (Vitor *et al*., 2024).

Os rios da Amazônia são essenciais para o abastecimento de água em grande parte da região e têm impacto significativo em sistemas hídricos globais (Bordalo, 2022). A floresta atua como regulador do fluxo de água, ajudando a prevenir enchentes e secas extremas, e garantindo a disponibilidade de água para milhões de pessoas e ecossistemas (Barcelos, 2023).

Além disso, sua existência garante a proteção de povos e comunidades tradicionais, considerando que a região é habitada por diversas comunidades que têm profundo conhecimento da floresta e dela dependem para sua sobrevivência e cultura. Assim, a preservação da Amazônia é crucial para proteger essas culturas e modos de vida (Reis, 2022).

Apesar de sua importância, a Amazônia enfrenta diversas ameaças, incluindo o desmatamento, a mineração e a expansão agrícola. O desmatamento acelerado reduz a capacidade da floresta de absorver carbono e compromete sua biodiversidade e os serviços ecológicos que fornece. Além disso, a gestão inadequada e a falta de fiscalização efetiva agravam esses problemas (Fearnside, 2017).

A segurança sanitária e o controle de doenças também são impactados pelas alterações no ambiente causadas por atividades humanas, que estão frequentemente ligadas ao reaparecimento e surgimento de doenças como malária, dengue, SARS e Ebola (Reis, 2022). O desmatamento, ao perturbar o equilíbrio ecológico que sustenta os serviços ambientais, reduz a biodiversidade e prejudica o ecossistema global, o que pode interferir no controle e na propagação de doenças infecciosas (Messias, 2021).

3 Desmatamento e governança ambiental na Amazônia

Em termos gerais, os fatores que impulsionaram o desmatamento tiveram início com as políticas de desenvolvimento da Amazônia, que visavam sua ocupação devido a preocupações geopolíticas no século XX (Zanin *et al*., 2022). Um componente significativo dessas políticas foram os projetos de colonização, que consideravam o desmatamento como uma maneira de legitimar a posse da terra. Adicionalmente, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam[2]) oferecia incentivos fiscais para projetos agropecuários aprovados (Melo, 2021). Esses projetos agropecuários se concentravam nas principais rodovias localizadas no leste do Pará, Mato Grosso e, mais tarde, nos estados de Rondônia e Acre (Becker *et al*., 1990).

[2] A Sudam (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) é uma autarquia federal vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Regional, com sede em Belém (PA).

O predomínio do modelo tradicional de ocupação baseado no uso da terra tinha características altamente degradantes, principalmente impulsionado pela abertura de rodovias e pela subsequente introdução de outras atividades produtivas na região. Esse padrão de desmatamento se concentrou principalmente nos estados do sul e sudoeste da Amazônia. A continuidade dessa dinâmica incluía atividades econômicas voltadas para a exportação, que, apesar de variadas, mantinham o princípio destrutivo, resultando no avanço contínuo do desmatamento (Melo, 2021).

Exemplo notável desse processo é a crescente importância das commodities agrícolas, cuja variação de preços influenciava diretamente as taxas de desmatamento, como observado em 2007, quando o aumento do desmatamento foi associado a essas flutuações. Além disso, a demanda internacional por esses produtos intensificava ainda mais esse avanço (Reis, 2022).

Elemento crucial dessa nova dinâmica socioespacial foi o desenvolvimento das infraestruturas. Os grandes corredores rodoviários criados na Amazônia facilitaram o avanço do desmatamento ao estabelecer organização espacial específica, composta por redes de transporte e comunicação que eliminaram barreiras geográficas e adaptaram o território às demandas do intenso processo produtivo (Fearnside, 2017). Entre os exemplos dessa configuração estão os eixos Madeira-Amazonas e Araguaia-Tocantins, que promoveram a expansão da pecuária. Esse fenômeno ficou conhecido como o arco do desmatamento (Melo, 2021).

Nesse contexto, Becker (2005) categorizou a Amazônia em três sub-regiões, criando uma divisão geográfica baseada na estrutura produtiva de cada uma: o Arco do Povoamento Consolidado, a Amazônia Central e a Amazônia Ocidental. Cada sub-região operava com diferentes atividades econômicas, como cultivo de soja, pecuária, exploração madeireira, agricultura familiar e atividades de comunidades tradicionais, com projetos e interesses variados.

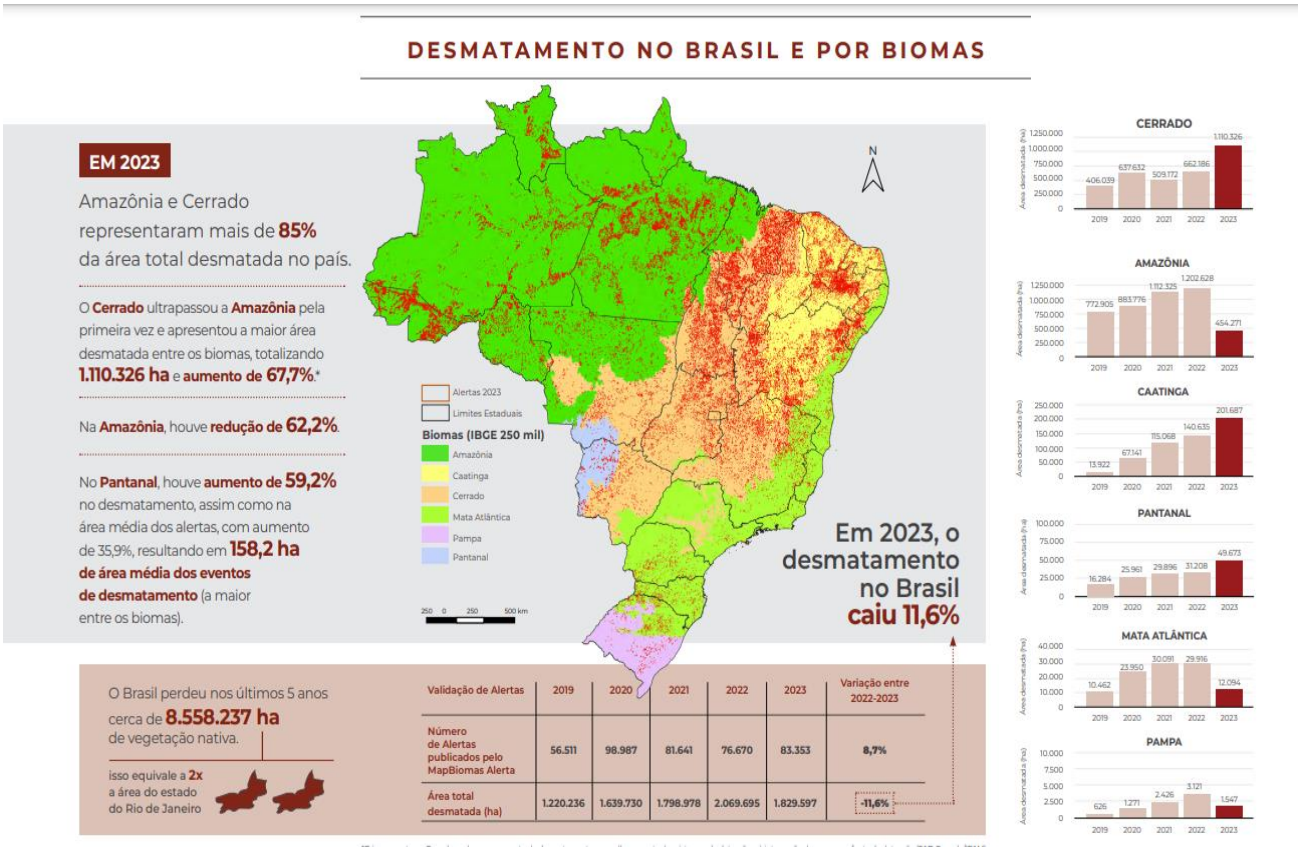
Dessa maneira, as qualidades específicas de cada área eram valorizadas, de acordo com a ideia de que espaços especializados, organizados por infraestruturas adequadas, se tornam focos de dinamização espacial (Melo, 2021).

O bioma amazônico sempre foi destaque ao se tratar de desmatamento, todavia nos últimos anos esses números caíram. Destaca-se, entretanto, que essa diminuição se dá devido aos altos índices registrados em anos anteriores. Dessa

forma, por menor que eles estejam atualmente, a realidade ainda se encontra longe do almejado.

A figura 1 demonstra o cenário do desmatamento no Brasil por biomas no período de 2019 a 2023.

Figura 1 - Desmatamento no Brasil por biomas no período de 2019 a 2023.



Fonte: MAPBIOMAS (2024).

A necessidade urgente de frear o desmatamento é abordada por diversas convenções internacionais dedicadas às questões ambientais, que visam à conservação da biodiversidade e à proteção dos ecossistemas (Gouvêia, 2022).

Em 2015, o Brasil adotou nova meta de combate ao desmatamento ao firmar um compromisso com os Estados Unidos sobre mudanças climáticas. Nesse acordo, o país se comprometeu a implementar medidas para reduzir o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030 (Schmitt, 2015).

Em 2016, o Brasil foi signatário do Acordo de Paris e comprometeu-se a erradicar o desmatamento ilegal até 2030, conforme estabelecido na Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC[3]) do país (Terra, 2017).

Além dos acordos internacionais, uma importante medida adotada pelo governo em 2004 foi o Plano de Proteção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAM[4]). O plano, que agora se encontra em sua quinta fase, conta com a colaboração de 13 ministérios. Tendo como principal objetivo “reduzir as taxas de desmatamento na Amazônia brasileira por meio de um conjunto integrado de ações, que incluem ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, além de incentivo a atividades produtivas sustentáveis" (Terra, 2017).

Compreende-se, dessa forma, que a gestão ambiental requer compreensão da governança, que enfatiza que a proteção do meio ambiente é um esforço coletivo, envolvendo governos, organizações civis e a comunidade. A preservação ambiental é dever de todos e proporciona benefícios para todos. É crucial reconhecer os desafios da governança ambiental e, acima de tudo, aprimorar os processos de planejamento e avaliação.

A deterioração das instituições ambientais e as dificuldades no monitoramento, conforme mencionado na Constituição Federal do Brasil (Brasil, 1988), a qual é a legislação suprema do país, dedica um capítulo ao meio ambiente, garantindo a todos o direito a um ambiente ecologicamente equilibrado. O capítulo, composto por seis parágrafos, estabelece que cabe ao poder público a responsabilidade de assegurar, preservar e proteger a fauna e a flora, além de controlar atividades que possam representar riscos ambientais.

Antes da promulgação da Constituição de 1988, já na década de 1930, estavam em discussão e elaboração outros códigos, como o Código Florestal. Esses textos legislativos reconheciam que a conservação ambiental oferece benefícios à sociedade como um todo (Reis, 2022).

[3] NDC é a sigla em inglês para Contribuição Nacionalmente Determinada que envolve compromissos voluntários criados por países signatários do Acordo de Paris (TERRA, 2017).

[4] O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi o principal responsável pela queda de 83% do desmatamento até 2012, segundo dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe). As iniciativas do plano mantiveram o desmatamento abaixo de 8 mil km² até 2018 (GOUVÊIA, 2022).

Essas leis orientam as atividades das instituições e conferem legitimidade às ações de fiscalização ambiental, funcionando como ferramentas de comando e controle. Elas estabelecem o poder de polícia necessário para evitar atividades que causam degradação ao meio ambiente.

A atuação das instituições responsáveis pelo controle e monitoramento do desmatamento, em conjunto com diversas organizações da sociedade civil, é vital para a proteção ambiental. Exemplo significativo é o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que contribui com a geração de dados e tecnologias espaciais e ambientais.

O INPE fornece informações essenciais que são fundamentais para apoiar o desenvolvimento de políticas públicas e auxiliar os órgãos de fiscalização e controle (Oc, 2019). Esses órgãos são essenciais para enfrentar questões ambientais e proteger a Amazônia brasileira, especialmente devido à sua vasta extensão e aos desafios de acesso às áreas mais remotas.

Para realizar suas funções, esses órgãos de controle precisam de financiamento para manter sua infraestrutura e capacidade administrativa (Schmitt e Scardua, 2015). Durante as crises ambientais na década de 2000, o governo respondia com estratégias de gestão ambiental, que incluíam a cooperação entre os órgãos de fiscalização e diversos ministérios, como os de Meio Ambiente, Agricultura, Defesa e Justiça, além da Polícia Federal e do Ministério Público. A colaboração dessas entidades formava equipes eficazes para enfrentar o problema do desmatamento (Melo, 2021).

Em contraste, a partir do ano de 2019, a política ambiental passou a se caracterizar por medidas que enfraqueceram as instituições responsáveis pelo controle e monitoramento do desmatamento, a gestão do país apresentou descaso frente às políticas ambientais, o que se manifestou pelo direcionamento das funções de controle do desmatamento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para o Ministério da Agricultura (MAPA), além da extinção do departamento de mudanças climáticas, a eliminação de cargos e superintendências, e a consequente redução de coordenações e supervisões (Ferrante *et al.*, 2019). Também foram realizadas mudanças e reestruturações no Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e no INPE, incluindo a substituição de profissionais de carreira com extensa experiência em questões ambientais, por apoiadores políticos.

Schmitt e Scardua (2015) destacam que, para que a aplicação de medidas administrativas tenha sucesso e leve à redução do desmatamento ilegal na Amazônia, é crucial estabelecer determinadas condições para a estruturação dos órgãos ambientais na região, por meio de recursos financeiros, estrutura organizacional, legislação, informação e servidores.

É imperativo que sejam alocados recursos financeiros adequados para a execução das novas atribuições descentralizadas. A restrição orçamentária poderá resultar em limitações operacionais, dificultando a realização de ações de fiscalização sem a devida dotação financeira. Além do orçamento próprio dos entes federados, existem mecanismos alternativos de financiamento, tais como taxas administrativas e compensações relacionadas ao licenciamento ambiental; receitas provenientes de multas administrativas ambientais; fundos destinados ao fomento de projetos ambientais; e a taxa de controle e fiscalização ambiental. Esta última foi estabelecida para gerar recursos que assegurem o custeio e o financiamento das atividades desempenhadas pelo Ibama no exercício do poder de polícia ambiental (Martins, 2004).

A estrutura organizacional se refere ao arranjo administrativo que define como as instituições ambientais nos estados estão estruturadas para alcançar seus objetivos. Na região amazônica, cada estado conta com um órgão ambiental da administração direta responsável pela formulação de políticas públicas, enquanto uma autarquia vinculada (administração indireta) é encarregada da implementação dessas políticas ambientais. A partir da década de 1990, as estruturas organizacionais voltadas para o meio ambiente nos estados amazônicos passaram por significativos avanços, impulsionados pelo Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). Este programa institucional representa cooperação técnica e financeira entre países desenvolvidos e o Brasil, focando em políticas ambientais nos estados da Amazônia. Entre as iniciativas do PPG7, destaca-se o Subprograma de Políticas de Recursos Naturais (SPRN), que facilitou o fortalecimento dos órgãos estaduais de meio ambiente (Oema), aprimorou o monitoramento, controle e fiscalização ambiental, e reforçou a participação e descentralização como princípios fundamentais da gestão ambiental, entre outros resultados (MMA, 2009). Apesar desses avanços, ainda se observa estagnação no desenvolvimento das estruturas

organizacionais necessárias para cumprir as novas atribuições constitucionais, com pouco progresso comparável ao avanço da gestão florestal.

Para a implementação efetiva da coerção administrativa, é imprescindível o estabelecimento de estrutura normativa que defina quais condutas são consideradas infrações administrativas, as sanções correspondentes e o processo para a apuração dessas infrações. No âmbito federal, o Decreto nº 6.514 (Brasil, 2008) serve como o principal referencial normativo, em conjunto com outras regulamentações estabelecidas pelas autarquias responsáveis pela apuração das infrações administrativas. Análise preliminar revela que os estados possuem suas próprias normas, que frequentemente impõem sanções menos severas do que aquelas previstas pelas normas federais (Schmitt e Scardua, 2015). Dessa forma, parece ser mais vantajoso para o infrator ser autuado por um órgão estadual em vez de um federal. Além disso, fatores como a duração dos processos de julgamento e os mecanismos de execução das sanções também impactam a efetividade do sistema punitivo administrado pelos órgãos estaduais de meio ambiente, resultando em uma perspectiva limitada de eficácia das sanções ambientais.

O capital informacional é um ativo crucial para a efetiva fiscalização ambiental. Sistemas de monitoramento remoto desempenham um papel vital na detecção de anomalias e possíveis violações das normas ambientais. Com base nos dados obtidos, é possível elaborar e direcionar ações de fiscalização com maior precisão, abordando os principais problemas a serem mitigados. No contexto do combate ao desmatamento ilegal na Amazônia, o Brasil utiliza sistemas de monitoramento desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), que são essenciais para a atuação da fiscalização ambiental. Além disso, em casos de atividades ilícitas mais sofisticadas, a informação é fundamental para sustentar a argumentação administrativa sobre a conduta irregular, como em redes de tráfico de animais silvestres, transações de produtos florestais e acesso ao patrimônio genético, entre outros (Melo, 2021).

Por fim, o quadro de pessoal das instituições ambientais é fator importante para o processo de descentralização e para a eficácia da fiscalização. Com a expansão das atribuições, torna-se inevitável a necessidade de ampliar a força de trabalho tanto em termos quantitativos quanto qualitativos (Schmitt e Scardua, 2015). Isso requer a realização de concursos públicos e a capacitação contínua dos novos servidores, o

que também resulta em aumento das despesas operacionais. Uma alternativa é a colaboração dos órgãos estaduais de meio ambiente com as unidades de polícia militar ambiental, permitindo que estas últimas auxiliem no atendimento de ocorrências de infrações ambientais e na elaboração de autos de infração administrativa.

Assim, em que pese haver diversos contrapontos, se não houver o fortalecimento das instituições ambientais por parte da União, dos Estados e Municípios, a consequência será a intensificação da degradação da floresta amazônica.

4 Áreas protegidas como instrumento de gestão territorial

A iniciativa para estabelecer áreas naturais protegidas foi principalmente motivada pelas pressões exercidas por organizações da sociedade civil e pela comunidade científica. Essas entidades destacaram problemas ambientais e impulsionaram convenções internacionais, influenciando a formulação de políticas públicas voltadas à proteção ambiental (Terra, 2017).

O papel do Estado, como regulador do território, é buscar estratégias de planejamento e desenvolvimento que incluam compromissos ambientais (MESSIAS, et al, 2021). A criação das primeiras áreas protegidas no mundo começou com a fundação dos parques nacionais. No Brasil, a implementação de áreas protegidas começou na década de 1930, durante a presidência de Getúlio Vargas, que iniciou a criação de parques nacionais para preservar o meio ambiente. Esse esforço foi consolidado com o estabelecimento do Código Florestal Brasileiro em 1934 (Lira, 2015).

“No Brasil, as áreas protegidas incluem espaços como mosaicos florestais, Unidades de Conservação (UCs) e Territórios Indígenas” (Reis, 2022, p. 56). O país possui extenso conjunto de leis voltadas à proteção ambiental. A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), estabelecida em 1981, é marco legislativo crucial para a preservação e conservação dos recursos naturais. Embora já houvesse regulamentações anteriores que tratavam da criação de estações ecológicas e áreas

de proteção ambiental (Lei nº 6.902/1981), a PNMA ampliou e reforçou a gestão ambiental do país (Paz, 2021).

O referido instrumento também estabeleceu o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de deliberar sobre as políticas públicas ambientais. Entre os instrumentos previstos pela PNMA estão o zoneamento ambiental e a avaliação de impactos ambientais. A lei também dedica espaço específico para as áreas protegidas, detalhado no artigo 9º, inciso VI. As diretrizes dessa legislação têm como objetivo avançar nas discussões sobre sustentabilidade (Paz, 2021).

O Plano do Sistema de Unidades de Conservação foi implementado em 1979 com o objetivo de organizar as informações sobre áreas prioritárias para a proteção ambiental. No entanto, os avanços mais significativos na política ambiental, relacionados à criação de unidades de conservação, começaram a ocorrer na metade da década de 1980. “A regulamentação das categorias de uso das unidades de conservação foi estabelecida em 2000 com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)” (Reis, 2022, p. 22).

Nas décadas de 1960 e 1970, a expansão das unidades de conservação foi reduzida devido às políticas de colonização da Amazônia. Contudo, nas décadas de 1980 e 1990, o cenário mudou devido às pressões internacionais (Schmitt, 2015).

Ao contrário dos métodos de exploração que causam danos ao meio ambiente ao derrubar florestas, áreas protegidas, como Unidades de Conservação e Terras Indígenas, surgem como soluções eficazes para a preservação, desempenhando um papel essencial na proteção da biodiversidade (Lira, 2015).

A criação de Unidades de Conservação e a demarcação de Terras Indígenas têm se revelado rápidas e eficientes para conter a degradação ambiental, trazendo grandes benefícios para o meio ambiente (IPAM, 2015). “As comunidades tradicionais que vivem nessas áreas têm uma relação de respeito com as florestas e aplicam práticas de manejo sustentável dos recursos naturais” (Reis, 2022, p. 58).

Assim, as áreas protegidas mostram-se muito eficazes em reduzir o desmatamento (Lira, 2015). Além disso, essas áreas são fundamentais como ferramentas de gestão nas políticas públicas voltadas para a proteção da biodiversidade (Terra, 2017).

Conforme Milien (2020), as áreas protegidas são fatores de mitigação do desmatamento, tanto em suas próprias regiões quanto nas áreas vizinhas. Além de limitar o desmatamento, esses espaços também ajudam a diminuir a emissão de Gases de Efeito Estufa (GEE), que são os principais responsáveis pelas alterações climáticas globais. Assim, é evidente que uma abordagem eficaz para conter a destruição das florestas passa pela criação de métodos de monitoramento robustos, que permitam avaliar o impacto dessas atividades tanto dentro quanto nas áreas ao redor das zonas protegidas (Milien, 2020).

A ampliação das áreas protegidas ajuda a reduzir as taxas de desmatamento, uma vez que limita a necessidade de abrir novas áreas para supressão de vegetação e diminui a disponibilidade de terras públicas que poderiam ser adquiridas por especuladores (Reis, 2022).

Embora tenha ocorrido progresso na expansão das áreas protegidas ao longo dos anos, persiste a necessidade de aprimorar sua eficácia. Para garantir uma gestão mais eficiente dessas áreas, são recomendadas diversas ações, tais como a produção e análise de dados que sustentem a formulação de decisões estratégicas. Esses dados incluem inventários de biodiversidade, identificação de ameaças e pressões externas, bem como a capacitação contínua de profissionais técnicos especializados é igualmente essencial.

Um aspecto crítico é a governança e a estrutura política, que devem assegurar a implementação adequada das atividades de gestão. Este aspecto abrange a tomada de decisões e a participação da sociedade, refletindo a abrangência social das áreas protegidas.

É crucial considerar as diferentes escalas de governança e garantir que as políticas nacionais estejam alinhadas com as práticas e atividades locais. Além disso, a transparência e a efetividade da estrutura legal são fundamentais para garantir a observância das normas e regulamentos (Milien, 2020).

5 Perspectivas futuras

No horizonte futuro, as áreas protegidas na Amazônia serão cada vez mais valorizadas como barreiras essenciais contra o desmatamento, uma vez que

desempenham papel crucial na preservação de vastas extensões de floresta tropical. À medida que a demanda por terras e recursos naturais na Amazônia continua a crescer, as áreas protegidas atuarão como baluartes que limitam a expansão de atividades econômicas predatórias. A adoção de novas tecnologias, como monitoramento via satélite e inteligência artificial, permitirá vigilância contínua e em tempo real dessas áreas, melhorando a capacidade de detecção de invasões e desmatamentos ilegais e garantindo a integridade desses territórios.

Além de conter o desmatamento, as áreas protegidas são vitais para a conservação da biodiversidade, abrigando inúmeras espécies de plantas e animais que dependem da floresta amazônica para sobreviver. No futuro, a pressão sobre os ecossistemas da Amazônia deve aumentar devido às mudanças climáticas e à perda de habitats em outras partes do mundo, o que tornará essas áreas protegidas ainda mais essenciais como refúgios de biodiversidade. A conservação dessas regiões permitirá que a Amazônia continue a ser um dos mais importantes reservatórios de vida na Terra, garantindo a continuidade de processos ecológicos fundamentais, como a polinização e a dispersão de sementes.

O papel das áreas protegidas na manutenção dos serviços ecossistêmicos globais também ganhará relevância nas próximas décadas. A Amazônia, com sua imensa capacidade de absorção de carbono, desempenha função essencial na regulação do clima global, contribuindo para a mitigação das mudanças climáticas. A proteção efetiva dessas áreas ajudará a preservar os ciclos hidrológicos e a estabilidade climática, que são cruciais não apenas para a região amazônica, mas também para todo o planeta. No futuro, as áreas protegidas poderão ser reconhecidas como ativos globais, exigindo cooperação internacional e mecanismos de financiamento robustos para assegurar sua preservação.

Finalmente, as áreas protegidas na Amazônia terão papel central na promoção de modelos de desenvolvimento sustentável, que conciliem a preservação ambiental com o desenvolvimento econômico. Iniciativas como o pagamento por serviços ambientais e o ecoturismo deverão ganhar força, gerando benefícios econômicos para as comunidades locais e incentivando a conservação da floresta. A inclusão dessas comunidades na gestão e proteção dessas áreas será fundamental, garantindo que as populações tradicionais e indígenas continuem a ser guardiãs da floresta, ao

mesmo tempo em que se beneficiam de práticas sustentáveis que valorizam a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos da Amazônia.

Considerações finais

Este artigo buscou demonstrar a importância das áreas protegidas para o meio ambiente e a sociedade, destacando seu papel vital na preservação da Amazônia e no combate ao desmatamento. Essas áreas representam estratégia essencial para manter a integridade ecológica da região. A criação e a gestão eficaz dessas zonas têm se mostrado indispensáveis para a conservação da biodiversidade e a proteção dos recursos naturais que sustentam a fauna e a flora amazônicas. Ao proteger grandes extensões de floresta, essas áreas oferecem refúgio para espécies ameaçadas e preservam ecossistemas críticos para o equilíbrio climático global.

Contudo, a eficácia das áreas protegidas vai além de sua simples criação, dependendo da implementação de medidas robustas de fiscalização e gestão sustentável. Pressões externas, como a expansão agrícola e a exploração mineral, frequentemente ameaçam a integridade desses territórios. Por isso, é fundamental um compromisso contínuo dos governos e das comunidades locais para assegurar que essas áreas sejam devidamente protegidas contra práticas ilegais e destrutivas.

Além disso, as áreas protegidas desempenham papel educativo e de conscientização, promovendo a importância da conservação ambiental e incentivando práticas sustentáveis entre moradores e visitantes. Elas também funcionam como laboratórios naturais para pesquisas científicas, permitindo entendimento mais profundo dos ecossistemas e contribuindo para o desenvolvimento de estratégias de manejo mais eficazes.

Assim, o fortalecimento das áreas protegidas é essencial na luta contra o desmatamento na Amazônia. Essas reservas não apenas preservam a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos, mas também representam compromisso com o futuro do planeta. A combinação de proteção legal, gestão eficiente e engajamento comunitário é crucial para garantir que a Amazônia continue a desempenhar seu papel indispensável no equilíbrio ambiental global.

Referências

ALVES, Dara Aldeny Lima. **O princípio da participação como elemento garantidor do estado democrático de direito ambiental.** 2021.

BECKER, Bertha. Geopolítica da Amazônia**. Estudos Avançados**, v. 19(53), p. 71-86, 2005.

BARBIERI, Edison. A AMAZÔNIA E A SUSTENTABILIDADE DA SUA BIODIVERSIDADE. **Revista Relicário**, v. 6, n. 12, p. 107-126, 2019.

BENJAMIN, Antônio Herman. **Direito Constitucional Ambiental Brasileiro**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010. 104.p.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000**. Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Disponível em: https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/criacao-ucs.html. Acesso em: 24 jul. 2024.

SALGUEIRO, Eduardo de Melo. Representações do Desenvolvimento nas Páginas da Série Realidade Brasileira: Fascículos Sobre a Amazônia. **História: Questões & Debates**, v. 69, n. 2, 2021.

FERRANTE, Lucas; FEARNSIDE, Philip M. Brazil's new president and 'ruralists' threaten Amazonia's environment, traditional peoples and the global climate. **Environmental Conservation,** v 46, n. 4, p. 261–263.

FARIAS, Talden. **A proteção do meio ambiente na Constituição Federal de 1988**. De Sevilla a Filipéia, p. 37, 2021.

GOUVÊIA NETTO, Gerandy et al. **Preços de mercado e política**: o dilema brasileiro para a redução do desmatamento. 2022.

GUTIER, Murillo Sapia. Constitucionalização do Direito Ambiental: Os Direitos fundamentais e as Relações Ambientais no contexto do Neoconstitucionalismo. Disponível em: http://murillogutier.com.br/wp-content/uploads/2010/10/CONSTITUCIONALIZA%C3%87%C3%83O-DO-DIREITO-AMBIENTAL-Direitos-Fundamentais-e-Princ%C3%ADpios-Jur%C3%ADdicos-Ambientais-MURILLO-SAPIA-GUTIER.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

LIRA, Elisandra. Moreira de. **A criação do parque nacional da serra do divisor no Acre (1989) e sua inserção nas políticas federais de implantação de Unidades de conservação federais no Brasil**. Dissertação (Mestrado) em História.

Universidade de São Paulo. 2015. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8138/tde-29062015-154310/publico/2015_ElisandraMoreiraDeLira_VCorr.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

IPAM. **Terras Indígenas Na Amazônia Brasileira: Reservas de Carbono e Barreiras ao Desmatamento**. Brasília. 2015. Disponível em: https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2015/12/terras_ind%C3%ADgenas_na_amaz%C3%B4nia_brasileira_.pdf. Acesso em: 25 jul.2024.

LUNELLI, Carlos Alberto; POLETTO, Leonardo Augusto. **O direito fundamental da proteção do meio ambiente no ordenamento jurídico brasileiro e o protagonismo do direito em matéria ambiental. Direito, ambiente e políticas públicas**. Curitiba: Juruá, 2011, v. 2

MANHIÇA, José Aurélio et al. **Educação ambiental para o consumo sustentável: uso da Pegada Ecológica como recurso didático**. 2020.

MARINHO, Anna Luiza Martins. **A omissão do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e a pandemia da Covid-19**. 2021.

MESSIAS, Cassiano Gustavo et al. **Análise das taxas de desmatamento e seus fatores associados na Amazônia Legal Brasileira nas últimas três décadas**/Analysis of deforestation rates and their drivers in the Brazilian Legal Amazon during the last three decades. **Ra'e Ga**, v. 52, p. 18-42, 2021.

MILARÉ, Édis. Sustentabilidade: O Estado da Arte. **Direito Ambiental do Trabalho–apontamentos para uma teoria geral**, v. 5, 2020.

MILIEN, Edelin Jean. **Análise do desmatamento no entorno das rodovias do estado do Acre e o papel das áreas protegidas: um estudo de caso da rodovia interoceânica** (BR- 317). 2020.49f. Dissertação (Mestrado em Ecologia). Universidade Federal do Acre.

OC. Observatório do Clima. **Carta a Bolsonaro em defesa do INPE**. jul. 2019. Disponível em: https://www.oc.eco.br/carta-bolsonaro-em-defesa-inpe/. Acesso em: 24 jul. 2024.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO A CIÊNCIA E A CULTURAUNESCO. Lista do Patrimônio Mundial - Brasil. Disponível em: https://whc.unesco.org/en/list/. Acesso em: 20 jul. 2024.

PADILHA, Norma Sueli. **Fundamentos constitucionais do direito ambiental brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

PAZ, Ronilson José da. **A Política Nacional do Meio Ambiente e o desenvolvimento sustentável**. Oeco.org. 2021. Disponível em: https://oeco.org.br/analises/a-politica-nacional-do-meio-ambiente-e-o-desenvolvimento-sustentavel/. Acesso em: 24 jul. 2021.

PEREGO, Fúlvia Leticia. **A luta pelo Estado de Direito Ambiental: entre o alcance e o limite da norma jurídica**. Editora Dialética, 2022.

REIS, Francisca da Silva. **Detecção do Desmatamento na amazônia: governança ambiental federal e as áreas protegidas no estado do acre**, 2022.

ROSA, Janine de Fátima Belo Rainho. **Economia Circular, Uma Resposta à Finitude de Recursos?** 2020. Dissertação de Mestrado. Universidade de Lisboa (Portugal).

SCHMITT, Jair. **Crime sem castigo: a efetividade da fiscalização ambiental para o controle do desmatamento ilegal na Amazônia**. Brasília, 2015. 188 p. Tese de (Doutorado) Desenvolvimento Sustentável. Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília. Brasília. Disponível: https://repositorio.unb.br/handle/10482/19914. Acesso em: 24 jul. 2024.

STRAGLIOTTO, Michelly Casagrande; PEREIRA, Bárbara Luísa Corradi; OLIVEIRA, Aylson Costa**. Indústrias madeireiras e rendimento em madeira serrada na Amazônia Brasileira. Engenharia florestal: desafios, limites e potencialidade**, p. 499-518, 2020.

TERRA, Govinda. **A efetividade da fiscalização do desmatamento ilegal nas unidades de conservação federais no estado do Acre**. Dissertação (Mestrado em Gestão de Áreas Protegidas na Amazônia). Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia – INPA. Manaus, 2017. 94.f. Disponível em: https://repositorio.inpa.gov.br/handle/1/12925. Acesso em: 24 jul. 2024.

TOLEDO, André Medeiros et al. **Controle judicial de políticas ambientais: nova hermenêutica para a maior efetivação da tutela do meio ambiente pelo judiciário brasileiro**. 2023.

VASCONCELOS, Lorena Silva. **O meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito e dever fundamental na Constituição Federal do Brasil de 1988**. **Revista Jurídica da FA7**, v. 9, p. 97-108, 2012.

ZANIN, Paulo Rodrigo et al. **Periodização do desmatamento na Amazônia legal: da metade do século XX ao começo do século XXI**. **Revista Geonorte**, v. 13, n. 42, 2022.


EDITORA
MPRO
MPRO
Ministério Público do
Estado de Rondônia
em defesa da sociedade