

**MPPI** 

Revista Eletrônica do

*Ministério Público  
do Estado do Piauí*



**v. 1, n. 1 (2023)**

Jan-Jun

Imagem de capa: Nonato Oliveira  
(artista plástico piauiense)  
Obra da coleção "Cenas de Feira"



## CAPA DESTA EDIÇÃO

A Revista Eletrônica do MPPI tem propósitos científicos e culturais. Por isso, optamos por prestigiar e divulgar a arte produzida em nosso estado. A obra que ilustra a capa desta edição é de autoria do artista plástico **Nonato Oliveira**, considerado uma das maiores referências do Nordeste. Ao longo de 55 anos de carreira, construiu uma identidade única, reconhecida por artistas e críticos de todo o Brasil. Nos seus quadros e murais, retrata o povo nordestino, no seu cotidiano, nos seus dias de festa: personagens que carregam no semblante a dura realidade sertaneja, mas que trazem no seu íntimo alegrias e contentamentos, traduzidos pelo artista através das cores fortes e vibrantes, características de sua obra.



*Foto: Regis Falcão*

Nonato Oliveira nasceu em 11 de dezembro de 1949, no município de São Miguel do Tapuio (PI). Começou a pintar ainda criança, utilizando os restos de materiais deixados pelo pai, que era pedreiro. Esculpia com o que sobrava das massas e pintava com o restante de tinta. Usava urucum, tabatinga, noqueira e casca de angico para fabricar suas próprias cores. Já realizou mais de oitenta exposições, individuais e coletivas, em diversos estados brasileiros, além de na Europa e nos Estados Unidos.



A fome e a esperança do sertanejo em dias melhores são a inspiração para sua nova coleção, “Cenas de Feira”. Nonato continua retratando temas como a seca, a fome, a cultura popular, a religião e o folclore nordestinos, permeados por cajus, milhos e mandacarus em uma poética aquarela.

*Foto: Alex Perassol*

# Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí

Procuradoria-Geral de Justiça

Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

Av. Lindolfo Monteiro, 911 – Fátima

Teresina – PI – Brasil. CEP: 64049 440.

E-mail: [revistaeletronica@mppi.mp.br](mailto:revistaeletronica@mppi.mp.br)

Site: <https://www.mppi.mp.br/internet/revista/>

Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí [recurso eletrônico] / Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional – Ano 3, nº 1 (Jan./Jun. 2023) – Teresina: PGJ/CEAF, 2023.

Semestral

Disponível em versão eletrônica:  
<https://www.mppi.mp.br/internet/revista>  
ISSN 2764-4057

1. Direito – Periódico. I Ministério Público do Estado do Piauí (PI).

CDD 340

# Procurador-Geral de Justiça do Estado do Piauí

*Cleandro Alves de Moura*

## Conselho Editorial

*Teresinha de Jesus Moura Borges Campos*

Presidente do Conselho Editorial  
Procuradora de Justiça do MPPI  
Diretora do CEAF/MPPI

*Lia Raquel Prado Burgos Ribeiro Martins*

Editora-chefe da Revista Eletrônica do MPPI  
Promotora de Justiça do MPPI

*Edilsom Pereira de Farias*

Promotor de Justiça do MPPI

*Márcio Giorgi Carcará Rocha*

Promotor de Justiça do MPPI

*Auricélia do Nascimento Melo*

Docente da Universidade Estadual do Piauí

*Nelson Juliano Cardoso Matos*

Docente da Universidade Federal do Piauí

## Conselho Gestor

*Teresinha de Jesus Moura Borges Campos*

Procuradora de Justiça do MPPI

*Débora Geane Aguiar Aragão*

Promotora de Justiça do MPPI

*Anne Carolinne Carvalho Galdino*

Técnica Ministerial – Informática

*Daniel Ribeiro Marques*

Analista Ministerial – Biblioteconomia

*Shaianna da Costa Araújo*

Técnica Ministerial – Área Administrativa

*Viviane Maria de Pádua Rios Magalhães*

Assessora do CEAF/MPPI

## Pareceristas

*Esp. Ana Isabel de Alencar Mota Dias*

*Ma. Cléia Cristina Pereira Januário Fernandes*

*Me. Esdras Oliveira Costa Belleza do Nascimento*

*Ma. Itanieli Rotondo Sá*

*Esp. José William Pereira Luz*

*Esp. Luana Azerêdo Alves*

*Esp. Tiago Berchior Cargnin*

*Esp. Vando da Silva Marques*

*Ma. Ana Luiza Masstalerz Pires de Souza*

*Ma. Carol Chaves Mesquita e Ferreira*

*Esp. João Marcel Evaristo Guerra*

*Ma. Lorena Araújo Bezerra Ferraz*

*Esp. Nina Araújo Melo Leal*

*Ma. Sayara de Sousa Brito*

*Ma. Shaianna da Costa Araújo*

*Ma. Márcia Camila Araújo Batista*

*Ma. Viviane Maria de Pádua Rios Magalhães*

# Sumário

<b>MENSAGEM DO PGJ</b>	<b>8</b>	Cleandro Alves de Moura
<b>APRESENTAÇÃO</b>	<b>9</b>	Teresinha de Jesus Moura Borges Campos
<b>EDITORIAL</b>	<b>10</b>	Lia R. P. Burgos Ribeiro Martins
<b>A gestão escolar pública e os desafios da educação contemporânea: uma pesquisa de campo</b>	<b>12</b>	Ramilson Amaro Nunes Fernando Ygor Oliveira Silva
<b>A responsabilidade civil até a entrega da coisa: entrega da coisa com vício oculto ou defeito via <i>e-commerce</i> internacional, uma responsabilidade objetiva ou subjetiva</b>	<b>25</b>	Francisco Ariesley Gomes Moreira Renata Rezende Pinheiro Castro
<b>Análise do potencial de erosão de solos em taludes de aterro rodoviários – estudo de caso da ampliação da BR-135, no trecho do estado do Piauí, entre as cidades de Colônia do Gurguéia e Elizeu Martins</b>	<b>38</b>	Paulo Vitor Guimarães Rocha João Macedo Lima Junior Keicyane Alves de Sousa Laiany Costa Freitas
<b>Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos contratos eletrônicos</b>	<b>59</b>	Waléria Estefanya de Sousa Bastos Moura Sara Morgana Silva Carvalho Lopes

<b>Fundamentação filosófico-jurídica quanto à indispensabilidade da atuação do Ministério Público: um breve estudo da proteção aos animais não-humanos</b>	<b>74</b>	Elisana Andréia Ferreira Moura
<b>Manifestação do princípio do acesso à Justiça na atuação extrajudicial do Ministério Público no âmbito dos direitos difusos</b>	<b>87</b>	Thaynã Lima Alves João Vitor Resende Carvalho
<b>O desastre ambiental da pandemia do Covid-19 e os impactos para a vida humana</b>	<b>104</b>	Carla Louredana Brito do Rosário Fontenele
<b>O desvio na aplicação de vacinas no combate à Covid-19 como ato de improbidade administrativa</b>	<b>113</b>	Pablo Guimarães Gonçalves
<b>Os Conselhos de Políticas Públicas, a democracia participativa e a atuação do Ministério Público</b>	<b>130</b>	Felipe Cardoso Rodrigues Vieira

<b>Os fósseis como bens que integram o patrimônio cultural brasileiro</b>	<b>141</b>	Erick de Sousa Santos Natasha Karenina de Sousa Rego
<b>Um estudo sobre a implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos no Município de Teresina</b>	<b>157</b>	Heliena Ribeiro Vanderlei

---

# Mensagem do Procurador-Geral de Justiça



Por **CLEANDRO ALVES DE MOURA**  
*Procurador-Geral de Justiça  
do Estado do Piauí*

A Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí consubstancia-se como orgulho institucional, porque é um dos símbolos da consolidação do papel do *Parquet* Piauiense enquanto agente de transformação social, inclusive por meio da difusão do conhecimento.

Chegamos à quarta edição desta publicação tão especial, que congrega trabalhos acadêmicos associados a múltiplos ramos da ciência. De fato, a pluralidade de temas, abordagens e perspectivas é uma característica marcante da Revista Eletrônica.

Os onze artigos que compõem a edição, assim como aqueles que integraram as anteriores, têm, contudo, traços muito importantes em comum: o de serem voltados para o desenvolvimento humano e coletivo, e o de contribuírem para o aperfeiçoamento do Ministério Público e da sociedade.

Afinal, transformar e aprimorar a realidade são o nosso mister e a nossa vocação.

Fazer isso através da construção do saber, para além da nossa ampla atuação institucional, é, então, um privilégio! Acreditamos no conhecimento e no seu poder de edificação do futuro.

Muitos agradecimentos aos 19 autores e autoras que, com tanto espírito colaborativo e perspicácia científica, enviarem seus trabalhos para composição deste exemplar, mais um tesouro do nosso acervo. Agradeço ainda aos membros dos Conselhos Editorial e Gestor, ao Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional e aos pareceristas que zelaram pela qualidade dos artigos aqui publicados. Registro ainda indispensáveis e especiais cumprimentos ao nosso público leitor, destinatário, motivo e propósito da existência da Revista Eletrônica do MPPI.

Muito obrigado e uma excelente leitura!

# Apresentação



Por **TERESINHA DE JESUS MOURA**

**BORGES CAMPOS**

*Procuradora de Justiça*

*Presidente do Conselho Editorial*

*Diretora do CEAF/MPPI*

É com enorme satisfação e alegria que a Diretoria do Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional (CEAF) anuncia o lançamento da Quarta Edição da Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí, que foi criada no âmbito da instituição, através do Ato PGJ Nº 1036/2020, com o propósito de disseminar temáticas inerentes aos interesses tutelados pelo Ministério Público e/ou às funções institucionais, sendo incentivada a pluralidade de abordagens e perspectivas. A Revista tem caráter multidisciplinar. Abrange várias áreas do conhecimento, possibilitando a publicação de trabalhos científicos de interesse da sociedade como um todo. E sendo o direito uma ciência social que está em constante transformação, uma ciência que estuda as normas necessárias para a manutenção da vida em sociedade, há necessidade de estabelecer estreitos laços com as demais ciências

A Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí é um relevante mecanismo de difusão da pesquisa científica, de fo-

mento à produção intelectual, de valorização e incentivo ao estudo e discussão de temas relevantes e atuais, de interesse da sociedade, que é dinâmica, desenvolve-se e modifica-se por força de acontecimentos econômicos, políticos, científicos, tecnológicos, dentre outros. Os artigos presentes nesta publicação contribuirão de forma primorosa para o debate dos vários temas tratados.

Por oportuno, agradecemos aos autores que tiveram seus trabalhos selecionados para compor esta diletta edição. Ressaltamos o quanto prestigiamos o empenho, disponibilidade e doação que foram despendidos em suas produções, que tanto poderão servir como instrumentos de propagação de conhecimento, estímulo e incentivo à pesquisa.

Agradecemos também aos competentes, dinâmicos e proativos integrantes do Conselho Editorial, os Pareceristas, os integrantes do Conselho Gestor, à Equipe do CEAF e aos Servidores da Coordenadoria de Comunicação Social e Coordenadoria de Tecnologia de Informação, que com muito empenho, dedicação e diligência contribuíram na produção da Revista.

# Editorial



Por **LIA RAQUEL PRADO BURGOS**  
**RIBEIRO MARTINS**  
*Promotora de Justiça*  
*Editora-chefe*

A Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí chega a sua quarta edição, consolidando-se definitivamente no cenário da pesquisa científica jurídica, sempre no intuito de promover a democratização do conhecimento.

Em sua quarta edição, também como nas que lhe antecederam, pretende contribuir para o desenvolvimento da pesquisa científica, difundindo os trabalhos desenvolvidos por membros, servidores e colaboradores do Ministério Público, sejam eles de qualquer Estado da Federação ou dos mais variados profissionais que tenham atuação de interesse do Ministério Público, incentivando o estudo e a discussão sobre assuntos relevantes e atuais que enriquecem a produção acadêmica dentro e fora da Instituição, divulgando ideias e conhecimentos relevantes à atuação ministerial.

A Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí foi idealizada sob uma perspectiva plural de abordagens acerca de temáticas inerentes aos interesses tutelados pelo Ministério Público e/ou às funções institucionais a ele atribuídas pela Constituição da República e por leis infraconstitucionais, sempre no intuito de servir à comunidade como um instrumento de informação e divulgação de assuntos relacionados ao Ministério Público e suas atribuições, favorecendo, em última análise, a aproximação entre este e a sociedade.

Sempre necessário agradecer aos envolvidos na construção desse projeto que é a Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí.

Agradecimentos ao Procurador-Geral de Justiça Dr. Cleandro Alves de Moura, à toda equipe do Centro de Aperfeiçoamento Funcional do Ministério Público do Estado do Piauí, sob a batuta hoje da Procuradora de Justiça Dra. Teresinha de Jesus Moura Borges Campos, Diretora-Geral do CEAF e Presidente do Conselho Editorial da Revista, assim como aos corpos do Conselho Editorial e do Conselho Gestor.

Necessários agradecimentos, ainda, aos pareceristas convidados, atuantes em diversas áreas e instituições, que disponibilizaram seu tempo e seu conhecimento para a contribuir com esta quarta edição, e, principalmente, aos autores que decidiram dividir seus conhecimentos e suas pesquisas.

A Revista Eletrônica do MPPI é um periódico científico, em formato online, com periodicidade semestral. Encontra-se hospedada no sítio eletrônico do Ministério Público do Estado do Piauí, oferecendo acesso livre e imediato ao conteúdo integral de todas as suas publicações.

Propõe uma abordagem plural, com caráter multidisciplinar, pretendendo fomentar o intercâmbio de experiências com outras Instituições, nacionais ou estrangeiras, que mantenham publicações congêneres, bem como a promoção da reflexão crítica e a proposição de ações e práticas dirigidas ao aprimoramento da atuação ministerial.

Estrutura-se em quatro seções: artigos; resenhas de obras acadêmicas e literárias e entrevistas; resumos de Teses, Dissertação ou Monografia; trabalhos e projetos executivos desenvolvidos por membros e servidores do MPPI.

Nesta quarta edição, são tratados temas interessantíssimos como: fundamentação filosófico-jurídica da indispensabilidade da atuação do Ministério Público na proteção aos animais não-humanos; desastre ambiental da pandemia do COVID-19; implementação da política nacional de resíduos sólidos no município de Teresina; análise da ampliação da BR-135, na altura dos municípios de Colônia do Gurguéia e Eliseu Martins; responsabilidade civil de entrega via e-commerce; relação consumerista em contratos eletrônicos; acesso à justiça na atuação difusa do Ministério Público; pesquisa de campo sobre gestão escolar; improbidade administrativa no desvio de vacinas da COVID.

Buscando contribuir para a pesquisa e produção científica acerca de questões de especial relevância para o Ministério Público e suas atribuições, assim como promover a aproximação entre ele e a sociedade, através da informação e conhecimento, a Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí propõe um espaço democrático de discussão da ciência.

Finalmente, e uma vez mais, a Revista Eletrônica do MPPI deseja uma ótima leitura - útil, interessante e agradável a seu público leitor!

*A gestão escolar pública e os  
desafios da educação contemporânea:  
uma pesquisa de campo*



**RAMILSON AMARO NUNES**

Graduando em Administração Pública na Universidade Federal do Piauí – UFPI.

E-mail: [raminunes1@hotmail.com](mailto:raminunes1@hotmail.com)



**FERNANDO YGOR OLIVEIRA SILVA**

Mestrando em Administração Pública na Universidade Federal do Piauí – UFPI.

E-mail: [fernando@ufpi.edu.br](mailto:fernando@ufpi.edu.br)

# A GESTÃO ESCOLAR PÚBLICA E OS DESAFIOS DA EDUCAÇÃO CONTEMPORÂNEA: uma pesquisa de campo

Ramilson Amaro Nunes<sup>1</sup>

Fernando Ygor Oliveira Silva<sup>2</sup>

## RESUMO

O trabalho aborda a temática da gestão escolar nos processos educativos contemporâneos e parte da seguinte questão-problema: Como os gestores de duas escolas públicas de Teresina têm enfrentado os desafios da educação contemporânea? A proposta de estudo tem como objetivo geral investigar a gestão escolar de duas unidades escolares vinculadas à rede municipal de Teresina frente aos desafios da educação contemporânea e, especificamente, identificar os desafios que os gestores escolares têm enfrentado na contemporaneidade; caracterizar a prática administrativa de gestores atuantes em contexto escolar e compreender a postura dos gestores escolares frente aos desafios encontrados. A pesquisa foi realizada com dois gestores de escolas públicas de Teresina e adotou como metodologia um estudo de campo mediado pela aplicação de questionário. A base teórica foi fundamentada nas produções de CURY (1988), DOURADO (2006), LUCK (2005), LIBANEO (2001), dentre outros.

**Palavras-chave:** gestão escolar; educação; questionário.

## INTRODUÇÃO

A educação é uma das principais bases da sociedade e esta demanda um caráter de responsabilidade por todos os atores que estão envolvidos com tarefas relacionadas ao processo ensino e aprendizagem em si, mas também com a gestão escolar, que serão responsáveis em assegurar a excelência do ensino ofertado.

Partindo deste pressuposto, este trabalho aborda a temática gestão escolar nos processos educativos contemporâneos e parte da seguinte questão-problema: Como os gestores de duas escolas públicas de Teresina-PI têm enfrentado os desafios da educação contemporânea?

O objetivo geral da pesquisa consiste em investigar a gestão escolar de duas unidades escolares vinculadas à rede municipal de Teresina-PI frente aos desafios da educação contemporânea e, especificamente, identificar os desafios que os gestores escolares têm enfrentado na contemporaneidade, caracterizar a prática administrativa de gestores atuantes em contexto escolar e compreender a postura dos gestores escolares frente aos desafios encontrados.

A metodologia adotada será baseada em uma pesquisa de campo do tipo descritiva de

---

<sup>1</sup> Graduando em Administração Pública na Universidade Federal do Piauí – UFPI.  
E-mail: [raminunes1@hotmail.com](mailto:raminunes1@hotmail.com)

<sup>2</sup> Mestrando em Administração Pública na Universidade Federal do Piauí – UFPI.  
E-mail: [fernando@ufpi.edu.br](mailto:fernando@ufpi.edu.br)

abordagem qualitativa, onde o sujeito da pesquisa serão dois gestores de escola públicas no município de Teresina-PI.

A escolha desta temática justifica-se pela necessidade de compreender os principais desafios enfrentados pelos gestores escolares para o desenvolvimento da qualidade do ensino nas instituições de ensino.

A pesquisa científica resulta de estudos realizados pelo pesquisador, devendo assim, esta obedecer a padrões que já são previamente estabelecidos. Neste processo, o percurso metodológico tem objetivo mediar a produção dos dados da investigação.

Na busca por bons resultados de uma pesquisa, o percurso metodológico é de suma importância, pois é este que vai nortear o caminho a ser percorrido pelos pesquisadores. Entendemos que é preciso se ter um bom planejamento para desenvolver uma pesquisa, haja vista que este dará as orientações sobre a construção do conhecimento a ser estudado e organizar a forma de produção de dados.

Segundo Lakatos e Marconi (2003) “quaisquer que seja o método utilizado em uma pesquisa, deve-se haver levantamentos de variadas formas e fontes, para se obter informações suficientes para bons resultados”. Assim, optamos em desenvolver uma pesquisa de natureza qualitativa, que segundo Gressler(2004) “é utilizada quando se busca descrever a complexidade de determinado problema, não envolvendo manipulação de variáveis e estudos experimentais”. Dessa forma, para melhor compreender o objeto estudado, optamos em desenvolver uma pesquisa de campo por entendermos que coaduna com a proposta de pesquisa qualitativa.

Para chegar ao resultado da pesquisa os dados serão coletados e agrupados em categorias, sistematizadas a partir das questões elencadas advindas dos objetivos do estudo. Para tanto, a mesma será realizada com dois gestores de escola públicas no município de Teresina-PI a partir da aplicação de um questionário.

## **APRESENTANDO UM PANORAMA DA GESTÃO ESCOLAR**

O conceito de Gestão sofreu alterações ao longo dos anos, mas tem sempre o mesmo sentido, ou seja, um meio de organização de instituições ou pessoas por meio do planejamento, monitoramento e avaliação. A palavra gestão tem sua origem no verbo latino *gero, gessi, gestum, gerere*, que significa levar sobre si, carregar, chamar sobre si, executar, exercer e gerar. Seu sentido etimológico tem com raiz a palavra *ger*, significando fazer brotar, germinar ou fazer nascer. (CURY, 2002)

Quanto à dimensão de gestão escolar, Luck (2005) a define como um processo de mobilização da competência e da energia de pessoas coletivamente organizadas para que, por

sua participação ativa e competente, promovam a realização, o mais plenamente possível, dos objetivos de sua unidade de trabalho. Seu objetivo é, portanto, o crescimento, estabelecido pela instituição através do esforço humano organizado em busca de ações mais eficientes, e o desenvolvimento pleno.

Neste processo, o gestor escolar é o sujeito responsável por atuar na organização da escola, assumindo a missão de elaborar propostas pedagógicas para a escola em que atua, com base na democracia e na participação da comunidade, garantindo a manutenção da qualidade do ensino. Além disso, o sistema de gestão escolar deve valorizar a atuação de educadores com a responsabilidade de formar cidadãos críticos sobre a realidade, que tenham opinião e integridade.

Com a promulgação da Constituição Brasileira Federal de 1988, o processo de redemocratização no Brasil provocou grande influência na educação. Os manifestos ocasionaram também as eleições para diretores escolares em vários estados do país. A Carta Magna chegou a definir a gestão democrática do ensino público, na forma da lei como um de seus princípios no art. 206, inciso VI. (BRASIL, 1988).

Entende-se por gestão democrática uma gestão participativa, onde haja um bom funcionamento educacional em que o gestor ocupe-se de buscar dentro dos regimentos e da coletividade meio para a sustentabilidade de sua gerência. Sabe-se que o gestor democrático dentro de suas atribuições tem o papel de contribuir no processo educacional, na administração, no trabalho docente e na organização da escola e seus espaços. Segundo Libâneo (2001):

“Sendo assim, as escolas podem traçar seu próprio caminho envolvendo professores, alunos, funcionários, pais e comunidade próxima que, se tornam co-responsáveis pelo êxito da instituição. É assim que a organização da escola se transforma em instância educador, a espaço de trabalho coletivo e aprendizagem. (2001, p.115)”

Nessa ótica, a gestão escolar vai além da esfera administrativa, mas envolve a participação de diferentes atores, além de articular a aspectos financeiros, pedagógicos e administrativos com vistas a promover uma educação de qualidade.

Numa instituição de ensino, de acordo com Dourado (2006), todos têm realidades e necessidades diferentes umas das outras. Cada esfera terá uma visão diferente acerca do processo educacional e o gestor necessita lidar com profissionais que atuam dentro do ambiente escolar, sejam estes funcionários administrativos, como também professores e alunos e ainda lidam com os responsáveis pelos alunos.

A escola é um lugar de formação de competências para a participação na vida social,

e, por meio dela, interage com a sociedade, trazendo as opiniões dos responsáveis, professores e alunos para sentirem-se tomadores de decisões, para o melhor funcionamento da escola. Como postulou Freire (1996), “é na coerência entre o que se faz e o que se diz que nos encontramos”. Isto significa que algumas mudanças requerem reflexões e ações conjuntas para não se perpetuarem por caminhos desconhecidos.

Uma das características da gestão participativa é a possibilidade de envolver a comunidade escolar nos processos de administração dos recursos financeiros e na construção de projetos educacionais e esta deve ser exercida por meio de ações que promovam, articulam e envolvam pessoas na gestão, além de desenvolver práticas de deliberações coletivas que integram os sistemas de ensino.(FERNANDES, 2001).

Dessa maneira, uma gestão escolar participativa tem como características básicas, formas democráticas na escolha do seu dirigente escolar, conselhos escolares deliberativos e reuniões de pais, que representam formas significativas de participação. De acordo com Paixão e Guimarães (2014),

“Entende-se que, se o objetivo é a gestão democrática, não se pode pensar que somente nas questões pedagógicas deve-se ter participação da comunidade escolar. Há de se ter participação da comunidade também nas questões administrativas, inclusive no tocante a *como* e *porque* aplicar as verbas em certas aquisições para a escola.”

Participar implica compartilhar poder, vale dizer e compartilhar responsabilidades por decisões tomadas conjunto como coletividade e o enfrentamento dos desafios para promoção de avanços, no sentido da melhoria contínua e transformações necessárias. De acordo com Luck (2008):

“O processo educacional se assenta sobre o relacionamento de pessoas, orientado por uma concepção de ação conjunta e interativa”. Portanto, um dos desafios da gestão participativa é a descentralização das decisões e partilha de decisões, afim de que as dificuldades cotidianas sejam enfrentadas por um processo conjunto e compartilhado.”

Quanto aos desafios postos ao gestor escolar, afirma Cury (2002) que estes nascem da necessidade de se estabelecer novas relações no chão da escola e da perspectiva de democratização desta como fruto da desconstrução de desigualdades, de discriminação e de posturas autoritárias.

Dourado (2007), afirma que numa gestão participativa, a visão do gestor volta-se para um processo de ensino em que é preciso o professor rever seu próprio modo de aprender e de construir sua experiência. Assim, cabe a ele democratizar seu ensino de forma significativa dando ao seu alunado flexibilidade para desenvolver várias capacidades.

Assim, é importante que o educador que atua na escola dentro de uma gestão democrática procure sempre estar disposto a enfrentar os desafios que surgem dentro da instituição de ensino e busque superá-los para que assim a realidade dos educandos seja transformada e o processo ensino-aprendizagem seja efetivado. Ter consciência do processo de aprendizagem é um direito dos alunos nas escolas, seja ela da educação básica ou não.

Gestor é aquele que gerencia a instituição na qual pertence não importando qual o setor que trabalha. Nos locais de trabalhos, identificamos um leque de funções que podem ser por ele desenvolvidas, necessitando para tanto que tenha um perfil formado com as seguintes características: gerenciador, administrador, coordenador, organizador, comunicador, facilitador e mediador.

O gestor deve ser, sobretudo, um educador, e não um especialista, uma espécie de político que saiba delegar funções, principalmente as burocráticas, para poder dedicar-se mais ao social, educacional, humano, e especificamente, administrativo, no sentido legítimo do termo. O bom gestor acredita no trabalho que está realizando com sua equipe, promove boa capacitação aos funcionários e tentar alcançar bons resultados.

Sabe-se que a gestão educacional está inter-relacionada com a direção de escola e para consolida-la com suas competências a gestão democrática traz uma abordagem específica em dois campos dimensionais de grande importância, que são: a dimensão pedagógica e a dimensão educacional.

No que diz respeito ao campo da dimensão pedagógica, o foco está em se estabelecer as diretrizes do ensino e todo o conteúdo da grade curricular, constituindo-se na área considerada a mais importante da gestão escolar, pois está diretamente interligada com a atividade principal da escola que é, promover o ensino aprendizagem de qualidade para os alunos e contribuir com sua formação educacional bem como em cidadãos no espaço ao qual estão inseridos.

Assim, a preocupação em mediar um ensino de qualidade é parte da preocupação da dimensão pedagógica. Além disso, também afirma que é responsabilidade desta dimensão acompanhar o desenvolvimento educacional dos alunos e a formação dos docentes, preparar e aplicar treinamentos para aperfeiçoar o modelo de ensino, reconhecer o trabalho dos professores e possibilitar em atender a qualidade de suas aulas.

Diante desta explanação, vale ressaltar que para Luck (2009) a gestão educacional é um processo que gerencia todo o sistema de ensino escolar e o gestor democrático dentro de suas atribuições deve sempre buscar estar abertos às críticas, ideais e opiniões. Ainda disso, para Libâneo (2005) o gestor democrático “como dirigente, cabe-lhe ter uma visão de

conjunto e uma atuação que apreenda a escola em seus aspectos pedagógicos, administrativos, financeiros e culturais”.

A gestão pedagógica em sua totalidade, segundo Luck (2009, p.96), “trata-se da organização, coordenação, liderança e avaliação de todos os processos e ações diretamente voltados para a promoção da aprendizagem dos alunos e sua formação”. Sua estrutura e funcionamento terão um desempenho adequado, porém, depende de sua gestão, principalmente na parte administrativa e financeira. Cabe ao gestor contribuir para que o trabalho administrativo esteja interligado com o trabalho pedagógico. Para abordar o conceito da gestão administrativa, buscou-se subsidio na concepção de Luck (2009):

“A administração da escola, envolvendo recursos físicos, materiais, financeiros e humanos, foi o foco da ação do diretor no tempo da escola conservadora, elitista e orientada pelo paradigma Positivismo, que via os processos educacionais fragmentados e atuava sobre eles, um de cada vez e como um valor em si mesmo, para garantir a qualidade do ensino. Segundo essa concepção para digmática limitada ,o diretor escolar dedicava a maior parte do seu tempo buscando garantir esses recursos para a escola, na expectativa de que os processos educacionais fluíssem naturalmente.”

Diante disto, sabe-se que as políticas educacionais direcionam as ações dos gestores escolares para o atendimento de certo propósitos, que são alcançados quando aquelas são colocadas em prática. As políticas educacionais dentro da perspectiva administrativa apontam também para a preocupação em relação ao desenvolvimento do aluno, mas a preocupação com a razão aluno-professor, custo-aluno e taxas de aprovação-reprovação, são, por exemplo, critérios importantes dentro dos conceitos administrativos.

A avaliação e controle do desempenho escolar visa um olhar mais detalhado da gestão administrativa, pois são mensurados pelos atos e ações do gestor. Neste sentido, sabe-se que a autonomia da administração escolar esta pautada na informação, tendo em vista que a forma administrativa deve ser transparente e compartilhada como os demais membros da instituição de ensino.

## **ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Neste trabalho, a análise tem como base três categorias sendo assim denominadas: desafios contemporâneos da gestão escolar; caracterização da gestão escolar, e por fim, a prática de enfrentamento aos desafios da gestão. Para chegar ao resultado da pesquisa aqui apresentado, analisamos os dados do estudo através das respostas coletadas com a utilização de um questionário contendo perguntas abertas e fechadas que foi direcionada a duas gestoras atuantes em duas escolas públicas distintas. Para fins de sigilo as mesmas estão identificados neste estudo pela sigla (G) seguido dos números.

## DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS DA GESTÃO ESCOLAR

Ao iniciar os questionamentos da pesquisa com foco no primeiro eixo temático, questionamos às gestoras a respeito dos desafios que elas têm enfrentado na contemporaneidade, no qual obtivemos a seguinte resposta:

São muitos os desafios, destacarei o ensino remoto no período da pandemia e a volta ao ensino presencial, com alunos desacostumados da rotina de estudo e da rotina escolar. (G1)

Motivação dos alunos após pandemia, número de funcionários insuficiente, ausência da família no comprometimento da aprendizagem dos alunos.(G2)

É interessante observar que tanto G1, quanto G2 destacam o ensino remoto como um dos desafios que possuem na prática da gestão escolar. Isso se dá em virtude da adequação em que a educação escolar brasileira precisou abraçar em virtude das medidas de distanciamento social adotadas como instrumento preventivo de avanço da pandemia causada pela Covid-19.

Arelado a este desafio, G1 ainda destaca os percalços oriundos do retorno das aulas no formato presencial que iniciaram no primeiro semestre de 2022. Ou seja, a readequação em que a escola precisou fazer para dar continuidade ao processo educativo presencial após um período em que os alunos passaram a assistir aulas de forma remota.

Na continuidade de sua resposta, G1 justifica que o desafio de retomar as aulas de forma presencial derivam da quebra de rotina dos próprios alunos no tocante à realização das aulas. Isto porque, no formato remoto, ou seja, com a utilização de recursos tecnológicos, os estudantes estavam habituados a realizar as atividades escolares em suas próprias casas, e em algumas situações no horário que mais lhe era conveniente.

Ao destacar o “número de funcionários insuficiente, ausência da família no comprometimento da aprendizagem dos alunos” como elementos desafiadores da gestão escolar, G2 destaca dois novos elementos a serem enfrentados em sua prática.

Ao ressaltar o papel do gestor escolar, afirma Luck (2005):

Um diretor de escola é um gestor da dinâmica social, um mobilizado e orquestrador de atores, um articulador da diversidade para dar-lhe unidade e consistência, na construção do ambiente educacional e promoção segura formação de seus alunos. Para tanto, em seu trabalho, presta atenção a cada evento, circunstância e ato, considerando-os globalmente, de modo interativo e dinâmico.

O desafio posto impõe ao gestor uma atuação com um novo formato de organização e gestão dos processos educativos que possam readequar gradativamente o processo não só educativo, já que o novo conceito de gestão ultrapassa a administração e envolve “uma mudança de paradigma, isto é de uma visão de mundo e óptica com que se perceber em

relação à realidade” (LUCK, 2000).

## **CARACTERIZANDO A GESTÃO ESCOLAR**

Quando indagados quanto à caracterização dos gestores pesquisados, as narrativas revelaram os seguintes dados:

Acredito que nossa gestão é democrática, pois tem dado vez e voz a todos os atores da educação. Temos procurado planejar e executar ações a partir da participação de todos. (G1).

Democrática e participativa, pois não conseguimos resultados peculiares a uma equipe sem ter a efetiva participação desta. (G2).

A participação dos profissionais da educação na gestão escolar é fundamental para a construção de uma gestão verdadeiramente democrática e que proporcione o sucesso da aprendizagem do aluno. Ainda analisando o tipo de gestão desenvolvida pelos gestores, a respostas dadas a respeito dos aspectos marcantes de cada atuação foram as seguintes:

O diálogo é a porta de entrada para um trabalho mais prazeroso e eficiente, por isso temos procurado discutir todos os pontos que dizem respeito ao processo educacional, buscando sempre a contribuição de todos. (G1).

Comunicação franca e aberta com os professores e funcionários e alunos na conquista de confiança dos mesmos. (G2).

É possível perceber que o diálogo aparece em destaque na fala dos dois gestores como marcas de cada gestão escolar, confirmando a prática de uma gestão democrática identificada em outros discursos por eles proferidos. Esta é vista como abertura para um trabalho mais eficiente e prazeroso, assim como para a conquista de confiança e a partilha de decisões.

Cury (2002) afirma que a gestão democrática é um novo modelo de administrar a realidade, revelando-se pela comunicação, pelo diálogo e pelo envolvimento coletivo. O exercício de pensar a gestão escolar numa perspectiva democrática e participativa remete os sujeitos da escola no seu envolvimento na prática educativa que inclui toda a escola. Partindo desse pressuposto a gestão escolar tem a função de integrar os setores da escola e esta na comunidade como um todo, onde todos terão vez e voz para contribuir com sua opinião, sugestões e críticas para a melhoria do processo de ensinar e de aprender.

## **POSTURA DOS GESTORES FRENTE AOS DESAFIOS**

Quanto às ações que os gestores têm desenvolvido para enfrentar os desafios contemporâneos, a pesquisa demonstrou os seguintes:

Busca de parceria com outros setores da educação e execução de projetos educativos que favoreçam o envolvimento direto de todos os colaboradores da escola. (G1).

Temos procurado nos aproximar mais dos colaboradores da escola através do diálogo e da empatia e também da família pra que haja um ambiente mais agradável para se trabalhar e ainda oportunizar novas vivências de aprendizagens fora da sala de aula. (G2).

De acordo com as respostas transcritas do questionário, dentre as ações desenvolvidas pelos três participantes da pesquisa frente aos desafios encontrados na gestão escolar estão: busca de parceria com diferentes esferas em busca de recursos, assim como tentativas de aproximação entre a escola e a família dos estudantes e práticas pedagógicas diferenciadas. As narrativas apontam uma das competências inerentes à gestão escolar, que segundo Luck (2009):

Promove e mantém na escola a integração, coerência e consistência entre todas as dimensões e ações do trabalho educacional, com foco na realização do papel social da escola e qualidade das ações educacionais voltadas para seu principal objetivo: a aprendizagem e formação dos alunos.

Segundo Cury (2002), gestão implica transparência, impessoalidade, autonomia e participação, liderança e trabalho coletivo, representatividade e competência. Portanto, as ações desenvolvidas pelos gestores analisados quanto às estratégias adotadas como enfrentamento dos desafios contemporâneos correspondem com práticas coerentes defendidas na literatura.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Realizar pesquisa científica sobre gestão escolar possibilita a construção de um panorama que por muitos é desconhecida. As configurações com que vem se desenhando ao longo dos anos demonstram transformações que estão estreitamente relacionadas com a dinâmica que envolve toda a sociedade.

Estes pontos foram evidenciados no estudo que realizamos, que teve como objetivo central investigar a gestão escolar de duas unidades escolares vinculadas à rede municipal de Teresina-PI frente aos desafios da educação contemporânea, considerando para isso os desafios que os gestores escolares têm enfrentado na contemporaneidade, as características de cada prática gestora, bem como compreender a postura dos gestores escolares frente aos desafios encontrados.

O presente estudo procurou demonstrar aspectos que caracterizam a gestão escolar desenvolvida em duas escolas da rede pública do município de Teresina-PI, e é resultado de uma pesquisa de campo que contou com a participação de duas gestoras escolares.

Compreendemos que o gestor escolar tem papel muito importante no centro das organizações escolares, pois ele deve ser considerado como o mediador de todas as ações efetuadas pelos componentes da escola. A instituição escolar não deve ser vista como uma

instituição isolada, mas que precisa estabelecer relações com toda a sociedade, e para tanto, o gestor enquanto representante da instituição, necessita de conhecimentos administrativos e pedagógicos que promovam esta integração.

Ao longo desse estudo analisamos os desafios contemporâneos enfrentados pelas participantes da pesquisa, dentre os quais foi possível identificar, prioritariamente, a falta de recursos, a desmotivação dos alunos e o distanciamento da família. No entanto, no intuito de enfrentar os desafios encontrados, os diretores revelam adotar a gestão numa dimensão democrática, orientando a escola para a participação e a transparência nas ações. Nesse modelo de gestão escolar, cada integrante tem direito à livre expressão de suas posições, independente do nível hierárquico em que se encontra.

Compreendemos que para haver novas relações entre escola e comunidade, é preciso ser promovida a efetivação da democratização na gestão escolar, repensando a teoria e a prática e suprimindo os controles formais. Assim, os resultados advindos de uma gestão que conta com a participação da comunidade no controle social das escolas e a qualidade de ensino, culminarão com um processo ensino e aprendizagem realmente significativos.

A gestão democrática contemporânea vem com a finalidade de estabelecer cada vez mais novos vínculos internos na escola e vínculos com a comunidade externa, e o gestor deve influenciar diretamente o profissional da educação, estando em contato com os docentes, estimulando a criatividade e o confronto das ideias conquistadas a partir da valorização do trabalho em equipe.

O estudo ainda revelou que os sujeitos da pesquisa defendem uma educação integralizada ao organizem espaços para o diálogo que tenha como pauta ideias e problemas pedagógicos do cotidiano escolar, assim como inovações no ensino e a captura de recursos que supram a lacuna deixada pelas instâncias superiores.

Em suma, o presente trabalho nos proporcionou um aprofundamento maior quanto à atuação de gestores escolares da rede pública de ensino, nos permitindo aproximar conhecimento teórico com o trabalhado da gestão nas escolas atual. A partir da realização do trabalho ficou mais amplo o conhecimento sobre a democratização da gestão, o que ela desenvolve na escola relativo ao conhecimento coletivo e uma educação integralizada, assim como as contribuições de cada gestor para com os objetivos educacionais.

O trabalho demonstra uma teoria sobre um modelo de gestão contemporânea e coloca uma confrontação a partir de uma pesquisa sobre o que atualmente está sendo praticado nas escolas. Consideramos esta temática como um passo inicial para estudos voltados para a gestão escolar, bem como a sinalização de um leque de objetos de estudo vindouros, tais

como os desafios do processo inclusivo e o dilema da ausência de alunos nas escolas públicas.

## REFERÊNCIAS

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**. DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO ESPORTE. Cap. III, Seção I, art. 205 e 206, 1988.

CURY, Carlos Roberto Jamil. **Gestão democrática da educação: exigências e desafios**. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/25486>. Acesso em 22 agosto de 2022.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Gestão da Educação Escolar**. Brasília: Centro de Educação a Distância, 2006.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da Autonomia**. Saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

GRESSLER, Lori Alice. **Introdução à pesquisa: projeto e relatório**. São Paulo, 2004

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LIBÂNEO, José Carlos. **Democratização da escola pública: pedagogia crítico-social dos conteúdos**. São Paulo: Loyola, 1985.

\_\_\_\_\_. **Organização e gestão da escola: teoria e prática**. Editora Alternativa: Goiânia, 2001.

LÜCK, Heloísa; FREITAS, Kátia Siqueira; GIRLING, Robert & KEITH, Sherry. **A escola participativa: o trabalho do gestor escolar**. Petrópolis: Vozes, 2005.

\_\_\_\_\_. **Dimensões de gestão escolar e suas competências**. Curitiba: Editora Positivo, 2009.

PAIXÃO, G. A. M.; GUIMARÃES-IOSIF, R. M. A gestão democrática e o desafio de gerir juntos os recursos da escola. **IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação/ VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Porto, Portugal, 2014. Disponível em: [http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT1/GT1\\_Comunicacao/GleiceAlineMirandadaPaixao\\_GT1\\_completo.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/GleiceAlineMirandadaPaixao_GT1_completo.pdf). Acesso em: 10 de out. de 2022.

SOUZA, Valdivino Alves de. **VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação**. Porto, Portugal, 2014. Disponível em:

h  
[http://www.anpae.org.br/IBERO\\_AMERICANO\\_IV/GT1/GT1\\_Comunicacao/GleiceAlineMirandadaPaixao\\_GT1\\_completo.pdf](http://www.anpae.org.br/IBERO_AMERICANO_IV/GT1/GT1_Comunicacao/GleiceAlineMirandadaPaixao_GT1_completo.pdf). Acesso em: 10 de out. de 2022.

SOUZA, Valdivino Alves de. **Gestão Escolar**. Disponível em: <http://www.webartigos.com/articles/1509/1/A-Gestao-Escolar/pagina1.html>. Acesso em: 15 de

out. de 2022.

*A responsabilidade civil até a entrega da coisa: entrega da coisa com vício oculto ou defeito via e-commerce internacional, uma responsabilidade objetiva ou subjetiva*



**FRANCISCO ARIESLEY GOMES MOREIRA**

Estudante do curso Bacharelado em Direito na CHRISFAPI  
-ariesleygomes@gmail.com



**RENATA REZENDE PINHEIRO CASTRO**

Docente do curso Bacharelado em Direito na CHRISFAPI e  
Orientadora – rezenderenata@hotmail.com

# A RESPONSABILIDADE CIVIL ATÉ A ENTREGA DA COISA: ENTREGA DA COISA COM VÍCIO OCULTO OU DEFEITO VIA E-COMMERCE INTERNACIONAL, UMA RESPONSABILIDADE OBJETIVA OU SUBJETIVA

Francisco Ariesley Gomes Moreira<sup>1</sup>  
Renata Rezende Pinheiro Castro<sup>2</sup>

## RESUMO

O presente trabalho teve por escopo versar sobre a questão do comércio eletrônico, trazendo um breve histórico de como se dava as relações comerciais nos tempos remotos até os dias atuais. Tem como problema norteador a seguinte indagação: A quem recai a responsabilidade civil até a entrega da coisa via e-commerce e de que forma será caracterizada? Para tanto, trouxe como objetivo geral analisar a quem incumbe a responsabilidade civil até a entrega da coisa via e-commerce em casos de defeito ou vício oculto do produto. A metodologia aplicada foi uma análise bibliográfica realizada por meio de artigos científicos, monografias, norma vigente e sites. Por derradeiro, concluiu-se que, o e-commerce por se tratar de uma relação de consumo parte da doutrina entende que tal responsabilidade seria objetiva partindo do pressuposto que em uma relação consumerista o consumidor seria a parte mais frágil da relação, em outro sentido consolidando ainda a esse pensamento tem a jurisprudência o qual foi observado entendimento que responsabiliza o fornecedor de forma objetiva, ademais temos também entendimento jurisprudencial que coaduna com tal entendimento doutrinário que entende que é objetiva a responsabilidade do fabricante pelos vícios ocultos aparentes apresentados pelo produto. Logo, depreende-se que a responsabilidade até a entrega da coisa com vício oculto ou defeito via e-commerce segundo a doutrina e jurisprudência dominante entende ser uma responsabilidade objetiva.

**Palavras-chave:** Responsabilidade civil; E-commerce; Entrega da coisa.

## 1. INTRODUÇÃO

Com o advento tecnológico, aliado à internet, as relações de consumos passaram a sofrer mudanças, principalmente no que diz respeito aos meios aquisitivos de produtos, tendo em vista que antes para se efetivar uma transação no comércio tradicional a parte(consumidor) tinha que se dirigir até o local para realizar a aquisição do produto desejado. Atualmente, com a expansão tecnológica, é notória que ficou bem mais largo e viável a aquisição de produtos no que pese as formas de pagamento, somado a possibilidade de se adquirir qualquer coisa de qualquer lugar do mundo, apenas com um click, sem ter que se deslocar, o chamado “E-commerce” que segundo Cardoso (2007, p.17) seria “um tipo de transação comercial feita

---

<sup>1</sup>Estudante do curso Bacharelado de direito na CHRISFAPI – ariesleygomes@gmail.com

<sup>2</sup>Docente do curso Bacharelado de direito na CHRISFAPI e Orientadora – rezenderenata@hotmail.com

especialmente através de um equipamento eletrônico, como, por exemplo, um computador. O ato de vender ou comprar pela internet é em si um bom exemplo de comércio eletrônico”.

Além disso, tem-se também o conceito segundo Pinheiro (2008, p.28), que diz que: “O *e-commerce* também denominado de comércio eletrônico é a forma online de compra e venda, na qual clientes conectados a uma loja virtual podem adquirir os mais diversos produtos e serviços disponíveis na grande rede de forma on-line e receber em um prazo determinado no endereço informado no ato da compra”.

Tem-se, no entanto, que concomitantemente ao lado dessa facilidade surgiu também riscos até a entrega desses produtos adquiridos via e-commerce bem como atrasos, defeito no produto ou algum vício oculto, surgindo assim o seguinte questionamento: ao efetuar essa compra via e-commerce e o produto vier com algum defeito ou vício oculto, a responsabilidade do fornecedor para com o consumidor seria objetiva ou subjetiva. Vale ressaltar, que vício é diferente de defeito. Segundo Nunes, defeito é um vício acrescido de uma falha extra, que gera um dano maior, já que o defeito causa, além do dano decorrente do vício propriamente, danos ao patrimônio material e moral do consumidor. Dessa forma, o vício pertence ao próprio produto, enquanto o defeito vai além e atinge o consumidor, caracterizando, assim, o chamado acidente de consumo. (NUNES, 2015, p. 228).

Assim, dentro desse contexto, muitas vezes, paira a dúvida acerca de quem é a responsabilidade civil de indenizar o consumidor, frente aos vícios ocultos ou defeito dos produtos entregue via *e-commerce* de sites estrangeiros. Visto que, a Responsabilidade Civil integra o Direito Obrigacional à medida que a principal consequência da prática de um ato ilícito é a obrigação que acarreta ao seu autor de reparar o dano sofrido pela vítima. Assim sendo, é no campo da Responsabilidade Civil que se encontra a indagação sobre se um prejuízo experimentado merece ou não reparação (GONÇALVES, 2014, p. 11).

Além disso, tem-se que a responsabilidade civil é dividida em subjetiva e objetiva. A responsabilidade subjetiva é aquela que deriva obrigatoriamente do dolo ou culpa do agente causador. Deste modo, a comprovação de culpa do agente é necessária para gerar a obrigação de indenizar ao causador e o direito de ser indenizado, no caso da vítima. Nas palavras de Nehemias Domingos de Melo (2014, p. 19). “[...] a responsabilidade subjetiva tem como fundamento o elemento culpa. Desse modo, aquele que sofreu um dano deverá, obrigatoriamente, provar que o agente causador agiu com dolo ou culpa, para fazer surgir o dever indenizatório”.

Por outro lado, o instituto da Responsabilidade Civil Objetiva versa que aquele que lucra com uma determinada atividade tem o dever de responder pelo risco ou pelas vantagens que dela decorrem. Estar-se-á diante da Teoria do Risco Criado, que tem o sentido de atribuir ao fornecedor, que desenvolve uma atividade potencialmente danosa, a obrigação de reparação de danos aos consumidores. Logo, o fornecedor deve responder pelos potenciais danos, independentemente de culpa. Quer dizer, basta a iminência do vício para gerar a responsabilização (FINKELSTEIN; SACCO NETO, 2010, p.51).

Nesse sentido, a teoria que mais se adequa a responsabilidade objetiva é a teoria do risco, que ressalta que todo aquele que exercer alguma atividade está sujeito a criar um risco em potencial de dano para outrem. Dessa forma, a culpa vem deixando de ser vista como regra nas situações concretas, por ser de difícil comprovação, o que muitas vezes , torna-se complicado dentro de uma sociedade plural e de céleres avanços tecnológicos, causadores de risco em potencial, adotando-se a ideia do risco, que poderá haver momentos em que ela é encarada como “risco-proveito”, sob o que é reparável o dano a outrem em casos em que a atividade realizada beneficia o responsável (*ubi molumentum, ibonus*), e haverá momentos em que ela é genericamente aplicada como o “risco criado, independente de culpa, contrapondo a Teoria da Culpa (GONÇALVES, 2015, p. 49) .

Diante do exposto surgiu a seguinte indagação: ao efetuar essa compra via e-commerce e o produto vier com algum defeito ou vício oculto, a responsabilidade do fornecedor para com o consumidor seria objetiva ou subjetiva, o qual será respondido no decorrer da presente pesquisa.

Para tanto, adotou-se como objetivo geral o intuito de analisar a quem incumbe a responsabilidade civil até a entrega da coisa via E-commerce. Ademais tem se como objetivos específicos: i) demonstrar a insegurança jurídica em compras realizados em sites estrangeiros; ii) compreender a responsabilidade civil em caso de entrega de produto trocado ou com vício oculto; iii) averiguar segundo a doutrina e jurisprudência a quem compete a responsabilidade civil em casos de produtos trocados ou com vício oculto.

## 2. METODOLOGIA

A metodologia utilizada no presente trabalho fora uma análise bibliográfica; com uma abordagem qualitativa da jurisprudência e das legislações atuais, haja vista que fora através desta que se tornou possível chegar a uma conclusão sobre o tema do qual o presente estudo é fruto.

Nesse sentido a pesquisa bibliográfica, para Fonseca (2002), é realizada

[...] a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e eletrônicos, como livros, artigos científicos, páginas de web sites. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objetivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (FONSECA, 2002, p. 32).

Nesse viés, este estudo caracterizou-se, também, como uma pesquisa exploratória com abordagem qualitativa, prevalecendo, no presente trabalho, o método dedutivo, o qual parte de constatações gerais, visando chegar a uma conclusão particular, que será considerada verdadeira, conforme ratifica Gil (2008, p.9) "parte de princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica".

### **3. INSEGURANÇA JURÍDICA MEDIANTE COMPRAS EM SITES ESTRANGEIROS**

Com o advento da internet e o avanço tecnológico dos smartphones adveio muitas oportunidades de negócios, ampliando-se a concorrência e surgindo preços acessíveis aos consumidores de todas as classes econômicas. Dentro desse contexto, ampliou-se o E-commerce, advindo automaticamente sites de compras muito visitados, ao passo que também foram surgindo inseguranças aos consumidores e fornecedores, pois os mesmos precisavam de um respaldo jurídico caso essas transações não se efetivassem da maneira como compactuadas.

Nessa conjuntura, sucedeu-se as diretrizes do Marco Civil da Internet (Lei n.12.965/14) que teve como intuito estabelecer princípios, garantias, direitos e deveres para os usuários de internet no Brasil. Embora se tenha comemorado sua aprovação, pois supostamente as demais normas jurídicas vigentes no Brasil - como a Constituição Federal, o Código Civil e o Código Penal - não conseguiam uma aplicação efetiva nas relações sociais entabuladas pela internet, essa lei apresentou poucas inovações e muitas insuficiências e deficiências no âmbito jurídico. Somando-se a esse fato a impossibilidade jurídica de regulação de uma rede mundial de computadores por meio de lei de um único país, os problemas gerados pela internet continuaram a afetar a privacidade, honra e imagem das pessoas bem como as relações consumerista (UOL.online).

Apesar de o Marco Civil da Internet ter sido construído pautado em três institutos, a saber a garantia à liberdade de expressão, a inviolabilidade da privacidade e a neutralidade no

uso da internet, não há, por exemplo, expressamente disposição sobre a compra e venda de produtos e prestação de serviços por meio eletrônico, embora as regras e princípios tenham implicação direta em tudo o que ocorre na internet em âmbito brasileiro, inclusive no que diz respeito ao comércio eletrônico (UOL-online).

Os estudiosos discutem acerca da necessidade ou não de uma norma mais especializada no tema, segundo Patrícia Peck Pinheiro (2009,p.75) afirma que não há necessidade de uma norma específica para o e-commerce, pois se tornaria obsoleta muito rapidamente diante da dinâmica da tecnologia da informação. Por outro lado, Ênio Santarelli Zuliani (2011) entende ser necessária uma regulamentação específica tendo em vista o grande crescimento do setor e a vulnerabilidade dos usuários.

Dessa forma, com a ausência legislativa específica que regule expressamente esse tipo de transação, faz-se necessário que o consumidor, para evitar problemas e decepções, seja mais cauteloso antes de finalizar uma determinada compra e busque informações sobre o site que está se relacionando, através dos comentários de outros consumidores, por exemplo. Desta forma, pode -se ter uma ideia sobre a qualidade do produto vendido, do atendimento, da boa fé de que se encontra do outro lado. Porém, mesmo com toda cautela, pode ocorrer de o consumidor receber seu produto com algum tipo de defeito.

#### **4. RESPONSABILIDADE CIVIL NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

A Responsabilidade Civil integra o Direito Obrigacional à medida que a principal consequência da prática de um ato ilícito é a obrigação que acarreta ao seu autor de reparar o dano sofrido pela vítima. Assim sendo, é no campo da Responsabilidade Civil que se encontra a indagação sobre se um prejuízo experimentado merece ou não reparação (GONÇALVES, 2014, p. 11). Encontrando-se, sua normatização geral dentro do código civil, no entanto nas relações específicas, como a de consumo, ora estudada, tem-se sua regulação própria.

Assim, Código de Defesa do Consumidor, em artigo 6º, inciso VI, também assegura a efetiva prevenção e reparação de todos os danos (BRASIL, 1990a). Com o advento do Código de Defesa do Consumidor, para proteção da parte vulnerável, consumidor, a regra da comprovação de culpa passou a ser dispensada, haja vista que a responsabilidade tradicional, baseada na ideia da culpa, não bastava para coibir os abusos cometidos pelo fornecedor. A justificativa é a de que, diante da crescente atividade econômica e a produção massificada dos

bens de consumo, o controle de qualidade eficiente restou impossibilitado, o que acabou trazendo consequências desastrosas para o consumidor. (FINKELSTEIN; SACCO NETO, 2010, p.50).

Aliás, ainda que durante o processo produtivo o fornecedor operasse com extrema diligência e esforço, mesmo assim alguns produtos postos à comercialização poderiam causar lesão ou prejuízo ao consumidor, consequência da produção em massa(risco). Certo de que o consumidor não poderia arcar unilateralmente com eventuais danos, pois seria deliberadamente injusto, como forma de ressarcir-lo, a solução adequada foi a responsabilização na forma objetiva baseada na Teoria do Risco do Negócio (FINKELSTEIN; SACCO NETO, 2010, p.50).

A responsabilidade civil, como já dito, é dividida em subjetiva e objetiva. A responsabilidade subjetiva é aquela que deriva obrigatoriamente do dolo ou culpa do agente causador. Deste modo, a comprovação de culpa do agente é necessária para gerar a obrigação de indenizar ao causador e o direito de ser indenizado, no caso da vítima. Nas palavras de Nehemias Domingos de Melo (2014, p. 19) “[...] a responsabilidade subjetiva tem como fundamento o elemento culpa. Desse modo, aquele que sofreu um dano deverá, obrigatoriamente, provar que o agente causador agiu com dolo ou culpa, para fazer surgir o dever indenizatório”.

A responsabilidade subjetiva é embasada na teoria da culpa, onde a culpa é o fundamento necessário para a responsabilidade civil. Ou melhor, nas palavras de Carlos Roberto Gonçalves (2015, p. 48) “A prova da culpa do agente passa a ser pressuposto necessário do dano indenizável. Nessa concepção, a responsabilidade do causador do dano somente se configura se agiu com dolo ou culpa”.

Em contrapartida, a responsabilidade objetiva tem a premissa da independência da comprovação de culpa ou dolo do agente, quer dizer, para a responsabilização civil objetiva é dispensável a prova da culpa para gerar a obrigação de reparação. Tal instituto tem previsão legal no artigo 14 do Código de Defesa do Consumidor, que dispõe:

Art. 14. O fornecedor de serviços responde, independentemente da existência de culpa, pela reparação dos danos causados aos consumidores por defeitos relativos à prestação dos serviços, bem como por informações insuficientes ou inadequadas sobre sua fruição e riscos (BRASIL, 1990a).

O Diploma Consumerista consagra a responsabilidade objetiva do fornecedor tendo em vista estar-se-á diante de uma sociedade de produção e de consumo em massa, estando em um polo os produtores, comerciantes e prestadores de serviços, em outro os compradores e usuários de serviço no outro (GONÇALVES,2014, p.166).

De acordo com o instituto da Responsabilidade Civil Objetiva, aquele que lucra com uma determinada atividade tem o dever de responder pelo risco ou pelas vantagens que dela decorrem, risco proveito. Ao lado desta, tem-se a Teoria do Risco Criado, que tem o sentido de atribuir ao fornecedor, que desenvolve uma atividade potencialmente danosa, a obrigação de reparação de danos aos consumidores. Logo, o fornecedor deve responder pelos potenciais danos, independentemente de culpa. Quer dizer, basta a iminência do vício para gerar a responsabilização. (FINKELSTEIN; SACCO NETO, 2010, p.51).

Nesse sentido Gonçalves,

A teoria que mais se adéqua a responsabilidade objetiva é a teoria do risco, que ressalta que todo aquele que exercer alguma atividade está sujeito a criar um risco de dano para outrem. Dessa forma a culpa é deixada de lado, adotando assim a ideia do risco, que poderá haver momentos em que ela é encarada como “risco-proveito”, sob o que é reparável o dano a outrem em casos em que a atividade realizada beneficia o responsável (*ubi molumentum, ibi onus*), e haverá momentos em que ela é genericamente aplicada como o “risco criado”, independente de culpa, contrapondo a Teoria da Culpa (GONÇALVES, 2015, p. 49)

Tem-se, ainda, dentro das relações consumeristas a inversão do ônus da prova, objetivando amenizar a situação desvantajosa do consumidor face ao fornecedor, posto que aquele é considerado vulnerável, enquanto este detém maior conhecimento técnico e melhores condições de fazer prova do que for alegado. Porém, a aplicação do referido instituto não é automática, pois demanda estar pautada na verossimilhança dos fatos alegados (probabilidade do direito) ou na hipossuficiência do consumidor (desconhecimento técnico ou informativo a despeito do produto ou serviço), cabendo ao magistrado a sua verificação, bem como consequente decisão acerca da aplicação (FIGUEIREDO; ALEXANDRIDIS; FIGUEIREDO,2013, p. 83-85).

Então, diante da vulnerabilidade do consumidor, por vezes até hipossuficiente, e do consequente desequilíbrio que é inerente à relação de consumo, a responsabilidade civil dos fornecedores de produtos ou serviços será sempre objetiva, visto independe da ocorrência de dolo ou culpa. E quando dentro das relações consumeristas que envolvem, além do fornecedor, outros envolvidos na transação comercial, quem seria o responsável pelo produto defeituoso?

## 5. RESPONSABILIDADE CIVIL EM CASOS DE ENTREGA DE PRODUTOS TROCADO OU VÍCIO OCULTO: UM ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL

Ao analisar acerca do tema pode-se inferir que Com o advento da Lei nº8.078/1990, que instituiu o Código de Defesa do Consumidor, suas normas passaram a ser, pois, aplicáveis “[...] em toda e qualquer área do Direito onde ocorrer relação de consumo[...]” (CAVALIERI FILHO, 2003, p. 463), com finalidade precípua de pacificar e solucionar os conflitos oriundos das relações consumeristas.

Por isso houve a necessidade do poder estatal para intervir como forma de equilibrar as relações de consumo e proteger o consumidor final, ou seja, aquele que iria usufruir de um determinado produto ou serviço. Em razão disso a Constituição Federal de 1988 normatizou a proteção do consumidor em seu artigo 5º, inciso XXXII, o qual prevê que: “o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor” (BRASIL, 1988).

Nesse sentido com fulcro em critérios de Justiça Pública retirados do substrato de princípios e direitos fundamentais do próprio Estado Democrático de Direito. Isto é, na lógica, os consumidores, quando lesionados pelos fornecedores, podem pleitear, no âmbito privado, reparação pecuniária, tendo em vista seu prejuízo ou perda patrimonial. Com efeito, acaba-se por atender às requisições em âmbito público, melhor dizendo, a punição do fornecedor leva à ação educativa eminentemente pública, destinada a prevenir que se descumpram as normas consumeristas ou que multipliquem ou perpetuem seu descumprimento (LAMACHIA; MIRANDA; MARQUES, 2018, p. 4).

Tem-se que o parágrafo único do artigo 7º do Código de Defesa do Consumidor designa que, havendo mais de um autor da lesão sofrida, todos responderão de forma solidária pelos danos dela decorrentes (BRASIL, 1990a). Sobre a responsabilidade solidária, assevera Carlos Roberto Gonçalves (2014, p. 166):

[...] A responsabilidade é estendida solidariamente, a todos que compõem o elo básico na colocação de produtos no mercado quando autores da ofensa (art. 7º, parágrafo único). Isso significa que o consumidor pode escolher a quem quer acionar: um ou todos. Como a solidariedade obriga a todos os responsáveis simultaneamente, todos respondem pelo total dos danos causados.

Assim, todos os partícipes da relação de consumo podem responder pelo vício do produto, sendo garantido ao consumidor o direito de escolha na forma de litisconsórcio facultativo, sendo que qualquer integrante da cadeia de fornecedores sucumbirá ao dever de

indenizar, assegurando a este, após a eventual condenação, o direito de regresso, voltando-se contra os outros responsáveis solidários para ressarcir ou repartir os prejuízos (NUNES, 2015, p. 198).

Diante disso temos a seguinte Jurisprudência:

TJ-CE - Apelação: APL XXXXX20168060112 CE XXXXX-72.2016.8.06.0112  
DIREITO CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE INDENIZAÇÃO POR DANOS MATERIAIS E MORAIS. SENTENÇA QUE DEIXOU DE CONDENAR AS DEMANDADAS EM DANOS MORAIS NA ORIGEM. COMPRA DE PRODUTO PELA INTERNET. MERCADORIA NÃO ENTREGUE. FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO. APLICAÇÃO DO CDC. RESPONSABILIDADE OBJETIVA DO SITE, QUE INTERMEDIOU O NEGÓCIO E GEROU O BOLETO EM SEU PRÓPRIO SISTEMA. DANOS MATERIAIS E DANOS MORAIS CARACTERIZADOS. RECURSO CONHECIDO E PARCIALMENTE PROVIDO.

Destarte, a jurisprudência acima citada, se coaduna com o pensamento do doutrinador Carlos Roberto Gonçalves (2018, p.48) que versa justamente que, “Esta teoria, dita objetiva, ou do risco, tem como postulado que todo dano é indenizável, e deve ser reparado por quem a ele se liga por um nexo de causalidade, independentemente de culpa.”

Ademais temos também a seguinte jurisprudência ainda reafirmando o que foi inferido acima no pese a responsabilidade civil objetiva em relação a não entrega de produtos via e-commerce:

TJ-MT - APELAÇÃO CÍVEL: AC XXXXX20168110041 MT  
APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO DE REPARAÇÃO DE DANOS MATERIAIS E MORAIS - AQUISIÇÃO DE COMPUTADOR - PRODUTO NÃO ENTREGUE - ATRASO EXCESSIVO - ENTREGA DE PRODUTO ERRADO - DIFICULDADES NA SOLUÇÃO DO PROBLEMA - FALHA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇO - APLICAÇÃO DO CDC - RESPONSABILIDADE OBJETIVA - DANO MORAL CONFIGURADO - QUANTUM - REDUÇÃO - RECURSO PROVIDO EM PARTE. O ARTIGO 14 DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR ATRIBUI AO FORNECEDOR DE SERVIÇOS A RESPONSABILIDADE OBJETIVA QUANTO AOS DANOS CAUSADOS AO CONSUMIDOR. ENSEJA DIREITO À INDENIZAÇÃO A TÍTULO DE DANOS MORAIS SE RESTAR DEMONSTRADO QUE O FORNECEDOR DO PRODUTO OU SERVIÇO AGIU COM NEGLIGÊNCIA, DIANTE DA NÃO ENTREGA DO PRODUTO ADQUIRIDO PELO CONSUMIDOR.

Sob esse viés temos o posicionamento de Pablo Stolze e Rodolfo Pamplona Filho(2007,p.27) no que diz a respeito ao direito de exigir reparação indenizatória no âmbito na relação consumerista:

(...) em nosso entendimento, o consumidor não está obrigado a fazer uma investigação prévia de quem seja, de fato, o responsável pelo dano causado. Poderá ajuizar a demanda contra qualquer dos agentes participantes da cadeia causal dos acontecimentos, cabendo ao próprio comerciante, em sede de defesa, demonstrar a sua ilegitimidade passiva, caso se configure uma das hipóteses previstas no art. 14.

Ainda no entendimento jurisprudencial temos o seguinte entendimento:

TJ-MG - Apelação Cível: AC XXXXX60008975001 MG  
INDENIZAÇÃO - COMPRA E VENDA DE CELULAR -  
VÍCIO OCULTO - DANOS MORAIS. É objetiva a  
responsabilidade do fabricante pelos vícios ocultos ou  
aparentes apresentados pelo produto. É possível a inversão do  
ônus da prova em favor do consumidor, incumbindo ao  
fornecedor o ônus de demonstrar a inexistência dos vícios,  
sob pena de sujeitar-se a uma das exigências do art. 18. § 1º,  
CDC.

Portanto diante do exposto, fora feito buscas em sites (JUSBRASIL, STJ, STF) sobre jurisprudências específicas sobre o tema para melhor compreender a responsabilização seja ela objetiva ou subjetiva quando se tratar de sites internacionais. Entretanto não fora encontrado de forma específica respostas para a presente pergunta. Porém fora encontrado alguns entendimentos jurisprudenciais dentro das relações nacionais. Diante disso levando se em conta que em sua maioria trata-se de uma relação objetiva, fazendo um comparativo com as transações internacionais podemos dizer que está também estaria dentro do entendimento de ser uma responsabilidade objetiva.

## 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante dos fatos expostos, depreende-se que a Responsabilidade Civil integra o Direito Obrigacional à medida que a principal consequência da prática de um ato ilícito é a obrigação que acarreta ao seu autor de reparar o dano sofrido pela vítima. Assim sendo, é no campo da Responsabilidade Civil que se encontra a indagação sobre se um prejuízo experimentado merece ou não reparação.

Ademais conforme a legislação pátria todas as partes envolvidas na relação de consumo podem ser responsabilizadas pelos defeitos do produto, garantindo-se o direito de escolha do consumidor na forma de litisconsórcio, cabendo a qualquer integrante da cadeia de

fornecedores sucumbirá o ressarcimento, assegurando-se a este o direito de recurso após condenação, e recorrer para compensar ou compartilhar os danos a outras pessoas solidárias.

Portanto, conclui-se que, os resultados adquiridos com a pesquisa foram possíveis perceber que o *e-commerce* por se tratar de uma relação de consumo parte da doutrina entende que tal responsabilidade seria objetiva partindo do pressuposto que em uma relação consumerista o consumidor seria a parte mais frágil da relação, em outro sentido consolidando ainda a esse pensamento tem a jurisprudência o qual foi observado entendimento que responsabiliza o fornecedor de forma objetiva, ademais temos também entendimento jurisprudencial como posto acima desse presente trabalho que entende que é objetiva a responsabilidade do fabricante pelos os vícios ocultos aparentes apresentados pelo produto. Logo, depreende-se que a responsabilidade até a entrega da coisa com vício oculto ou defeito via *e-commerce* segundo a doutrina e jurisprudência dominante entende ser uma responsabilidade objetiva, respondendo assim o presente questionamento desse trabalho.

## 7. REFERÊNCIAS

SILVA, S. da, & Moreira, V. V. (2021). A responsabilidade civil por vício oculto do produto em relação ao direito de indenização ao consumidor. *Academia De Direito*, 3, 191–216. <https://doi.org/10.24302/acaddir.v3.3146>

GONÇALVES, Carlos Roberto. Direito das obrigações, parte especial, tomo II: responsabilidade civil. 11. ed. São Paulo: Saraiva, 2014. Coleção sinopses jurídicas. v. 6.

SILVA, Milena Guerreiro Gilio da. O Equilíbrio nas Relações de Consumo Quanto a Responsabilidade Civil do Fornecedor/ Milena Guerreiro Gilio Da Silva; Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Daniela Ferreira Dias Batista. Marília, SP, 2016.

<https://aberto.univem.edu.br/bitstream/handle/11077/1492/TCC%20-%20MILENA%20GUERREIRO%20GILIO%20DA%20SILVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 5. ed., rev., aum. e atual., de acordo com o novo código civil, rev. e ampl. São Paulo: Malheiros, 2003.

CAVALIERI FILHO, Sérgio. Programa de responsabilidade civil. 9. ed., rev. e ampl. São Paulo: Atlas, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 29 novembro 2021

LAMACHIA, Claudio; MIRANDA, Marié; MARQUES, Claudia Lima(orgs). Estudos de direito do consumidor. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2018

NUNES, Rizzatto. Curso de direito do consumidor. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015

FIGUEIREDO, Fábio Vieira; ALEXANDRIDIS, Georgios; FIGUEIREDO, Simone Diogo Carvalho. Minicódigo de defesa do consumidor anotado. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PINTO, F. R., Souza, G. C., & Moraes, J. L. de. (2016). CONSUMIDORES BRASILEIROS E SUA PREFERÊNCIA PELO E-COMMERCE INTERNACIONAL. Caderno De Administração, 24(1), 93-102. <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/31251>

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de defesa do consumidor. Brasília, DF, Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078.htm). Acesso em: 30 junho 2020

NUNES, Rizzatto. Curso de direito do consumidor. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2015.

DANTAS, Samara, CALAZANS, Laís, ANDRADE, Merielth, MESSEDER, Serlita, SIMOES, Luisiane, CARDOSO, Antonio. eBusiness: Conceitos, Implementação e Tendências. 9p. Faculdade Federal da Bahia (UFBA) Salvador – BA. Disponível em: . Acessado em: 26 jun. 2023.

Administrador. História do E-commerce. 06 agosto 2008. Disponível em: <<http://campanhaemail.com.br/portal/lojas/historia-do-ecommerce>>. Acessado em: 26 jun. 2023.

TEIXEIRA, Tarcísio. Comércio eletrônico: conforme o Marco Civil da Internet e a regulamentação do e-commerce no Brasil. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 138.

*Análise do potencial de erosão de solos em taludes de aterro rodoviários – estudo de caso da ampliação da BR-135, no trecho do estado do Piauí, entre as cidades de Colônia do Gurguéia e Elizeu Martins*



**PAULO VITOR GUIMARÃES ROCHA**

Engenharia Civil, Centro Universitário UNINOVAFAPI

E-mail: paulo\_netcontrol@hotmail.com



**JOÃO MACEDO LIMA JUNIOR**

Professor do Curso de Engenharia Civil, Centro Universitário UNINOVAFAPI

E-mail: joaomacedo@uninovafapi.edu.br



**KEICYANE ALVES DE SOUSA**

Tecnóloga em Geoprocessamento, Engenheira Civil, Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente

E-mail: keicyane@ufpi.edu.br



**LAIANY COSTA FREITAS**

Engenharia Civil, Universidade Estadual do Piauí

E-mail: laianyteixeirac@gmail.com

# ANÁLISE DO POTENCIAL DE EROSIÃO DE SOLOS EM TALUDES DE ATERRO RODOVIÁRIOS – ESTUDO DE CASO DA AMPLIAÇÃO DA BR – 135, NO TRECHO DO ESTADO DO PIAUÍ, ENTRE AS CIDADES DE COLÔNIA DO GURGUÉIA E

ELIZEU MARTINS

*Paulo Vitor Guimarães Rocha<sup>1</sup>; João Macedo Lima Junior<sup>2</sup>; Keicyane Alves de Sousa<sup>3</sup> & Laiany costa Freitas<sup>4</sup>*

## RESUMO

O presente trabalho apresenta um estudo sobre a erodibilidade de solos construídos em taludes de aterros rodoviários, a partir da amostra solos retirados de taludes que possuem erosão em sua estrutura. A obra na qual foi realizado o estudo, foi a ampliação da Br-135, em trecho do estado do Piauí, entre as cidade de Colônia do Gurguéia e Elizeu Martins. O objetivo principal desse trabalho é analisar o potencial de erosão dos taludes frente ao tipo de solo utilizado e aos aspectos construtivos da rodovia, como proteção superficial, elementos de drenagem e inclinação. A metodologia aplicada consistiu no levantamento bibliográfico, investigação de campo e na etapa de laboratório. Na investigação de campo foi realizado um *checklist* para caracterização dos taludes e de suas estruturas, e na etapa de laboratório foram realizados ensaios de caracterização física do solo e ensaios de erosão (ensaio de desagregação e ensaio de Inderbitzen). Com isso, foi possível correlacionar os estágios de erosão com o tipo de solo utilizado e as conformidades de suas estruturas. Como resultado, observou-se que o solo utilizado nos aterros em estudo é inapropriado, possuindo alto grau de erodibilidade e que os aspectos construtivos dos taludes que possuem os graus mais críticos de erosão, não estão em conformidade, o que potencializa ainda mais a tendência a erosão e coloca em risco iminente a estrutura rodoviária. Diante disso, foram propostas possíveis medidas mitigadoras afim de solucionar esse problema e evitar um agravamento da situação.

**Palavras-Chaves:** taludes; conformidades construtivas; erosão; erodibilidade.

---

1) Engenharia Civil, Centro universitário UNINOVAFAPI, R. Antônia Myrian Eduardo Pereira, 4935 - Campestre, Teresina - PI, 64053-740, (86) 995389673, [Paulo\\_netcontrol@hotmail.com](mailto:Paulo_netcontrol@hotmail.com)

2) Professor do Curso de Engenharia Civil, Centro Universitário UNINOVAFAPI, R. Profª. Diná Soares, 4165 - Morros Teresina - PI, 64062-150, (86) 9 9424-1932  
[joamacedo@uninovafapi.edu.br](mailto:joamacedo@uninovafapi.edu.br)

3) Tecnóloga em Geoprocessamento, Engenheira Civil, Mestre em Desenvolvimento e Meio Ambiente, Quadra 59 15 A Renascença 2, 64082 – 550, (86) 9 9910-3233, [keicyane@ufpi.edu.br](mailto:keicyane@ufpi.edu.br)

4) Engenharia Civil, Universidade Estadual do Piauí, Rua Olavo Bilac, 2223 Teresina - PI, (86) 9576-1024, [laianyteixeirac@gmail.com](mailto:laianyteixeirac@gmail.com)

## **1 INTRODUÇÃO**

A BR-135 trata-se, de uma rodovia longitudinal que cruza o país de norte a sul. No Piauí, é considerada a espinha dorsal dessa região, notadamente reconhecida pelo papel de grande produtora e exportadora de grãos, sendo fundamental ao agronegócio do estado. A rodovia destaca-se ainda por ligar o estado às regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul do Brasil. Contudo, no ano de 2017, de acordo com um levantamento realizado pelo Departamento Nacional de Transporte Terrestre (DNIT) sobre as rodovias federais, a BR-135, encontrava-se com o maior número de trechos classificados como péssimos do Brasil.

No final do ano de 2019, o alargamento da BR-135, no trecho de 140 quilômetros entre Eliseu Martins e Bom Jesus, proporcionou mais conforto e segurança para os usuários da rodovia (DNIT, 2019). Tal Rodovia, com dois anos após a sua inauguração, apresenta desgaste avançados de alguns taludes da rodovia. Por ser um trecho projetado para melhorar o trânsito de veículos pesados, há preocupações quanto as suas condições atuais. A possibilidade de paralisação do uso do mesmo para possíveis reparos, ou mesmo, de acidentes com o seu rompimento.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar a potencialidade de erosão dos taludes de um pequeno trecho da BR – 135, onde passou pela obra de alargamento, por meio da análise do solo utilizado e dos aspectos construtivos da rodovia.

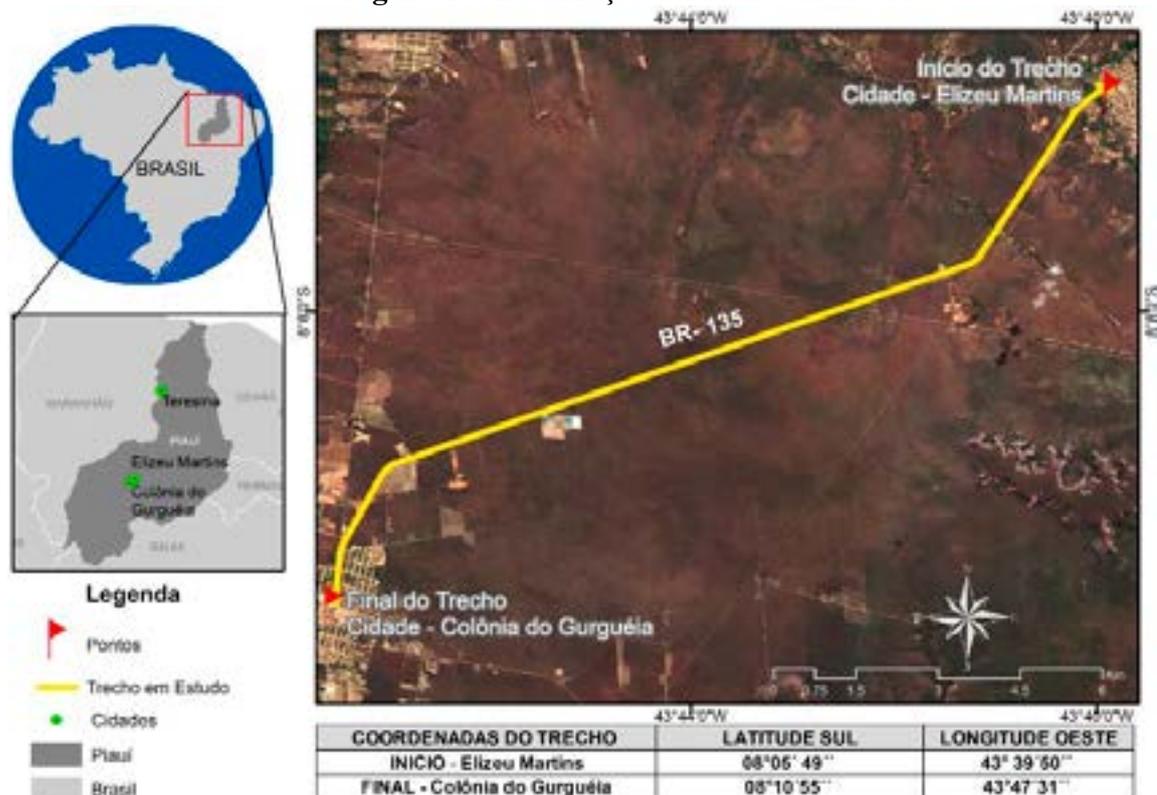
## **2 METODOLOGIA**

### **2.2 Caracterização da área em estudo**

A área delimitada para a realização do estudo localiza-se na região sul do estado Piauí, a uma distância inicial de 480,8 km da capital Teresina. O início do trecho, é referente a cidade de Elizeu Martins, em que sua sede possui altitude de 258 m acima do nível do mar, estando nas coordenadas 08°05' 49'' de latitude sul e 43° 39'50'' de longitude oeste.

O trecho a ser estudado, possui comprimento equivalente a 18,4 km, e é finalizado na cidade de Colônia do Gurguéia, no qual possui altitude de 216m acima do nível do mar, e coordenadas 08°10'55'' de latitude sul e 43°47'31'' de longitude oeste. A Figura 1 representa a imagem do trecho estudado.

**Figura 1 – Localização do trecho em estudo**



Fonte: Autor (2021).

### **2.3 Coleta dos dados Regionais - mapeamento dos taludes**

Realizou inicialmente a coleta de 8 pontos de aterros em que foram analisados visualmente as características dos taludes e aspectos construtivos, para assim, fazer o mapa dos taludes com as respectivas coordenadas usando o receptor GPS (Sistema de posicionamento global) da marca GPSmap 76CS, conforme a Figura 2.

### **2.4 Análise visual das característica e aspectos construtivos dos taludes**

Registros fotográficos foram usados para as análises das conformidades e patologias existentes. A análise comparativa dos taludes mais erodidos foi realizada por meio do checklist apresentado na Quadro 1, no qual foi caracterizado pelo número de referência do talude, verificando a ocorrência de conformidades e o estado de erosão hídrica.

Análise das conformidades foi baseada na verificação dos aspectos construtivos dos taludes de fundamental importância para a sua manutenção (sistema de drenagem e proteção superficial). Quanto a análise das erosões, levou-se em consideração a classificação quanto a grau de intensidade, citado por Guerra (2002).

Quadro 1 – Checklist de ocorrência de conformidades e erosões hídricas

<b>Análise Visual</b>		
<b>Nº de referência do talude: 8</b>	<b>Ocorrência</b>	
	SIM	NÃO
<b>1.0 Conformidades</b>		
Proteção superficial		
Sistema de drenagem		
<b>2.0 Erosões Hídricas</b>		
Erosão superficial ou laminar		
Erosão linear - Sulcos		
Erosão - Ravinas		
Erosão - voçócoras		

Fonte: Autor (2021).

## 2.5 Quantificação das patologias e não conformidades

Para realização da quantificação das conformidades e erosões, fez-se a contagem total das respectivas conformidades e patologias presentes nos 8 taludes analisados, os dados obtidos foram dispostos em uma ficha de quantificação de análise visual (Gráfico 1).

## 2.6 Coleta de amostras

Para a realização das coletas, foram escolhidos os taludes que apresentaram as características variadas, relacionadas aos aspectos construtivos e grau de erosão, para assim, poder correlacionar as patologias com os aspectos construtivos existentes.

Deste modo, foram escolhidos quatro taludes para análise geral dos elementos existentes (drenagem, proteção superficial, patologias e caracterização física dos solos) e desses, os dois mais críticos relacionados a erosão, foram escolhidos para fazer o estudo da erodibilidade do solo por meio do ensaio de Inderbitzen..

A coleta foi realizada conforme a NBR 9604 e para a identificação das amostras ocorreu o preenchimento da etiqueta de informação para identificar o solo como específica a NBR 9604 (1986), nesta estão descritos o local (Talude 02 ,03,05 e 06), a data da coleta e o nome do responsável pela coleta.

## 2.7 Ensaio de laboratório

O programa de ensaios realizado no laboratório de Mecânica dos solos do Centro Universitário UNINOVAFAPI constituiu dos seguintes ensaios, com as respectivas referências:

- Ensaio tátil visual (NBR 7250 – ABNT, 1982);
- Ensaio granulométrico (NBR 7217 - ABNT,1987);
- Ensaio de Consistência (NBR 6459 - ABNT,1984);

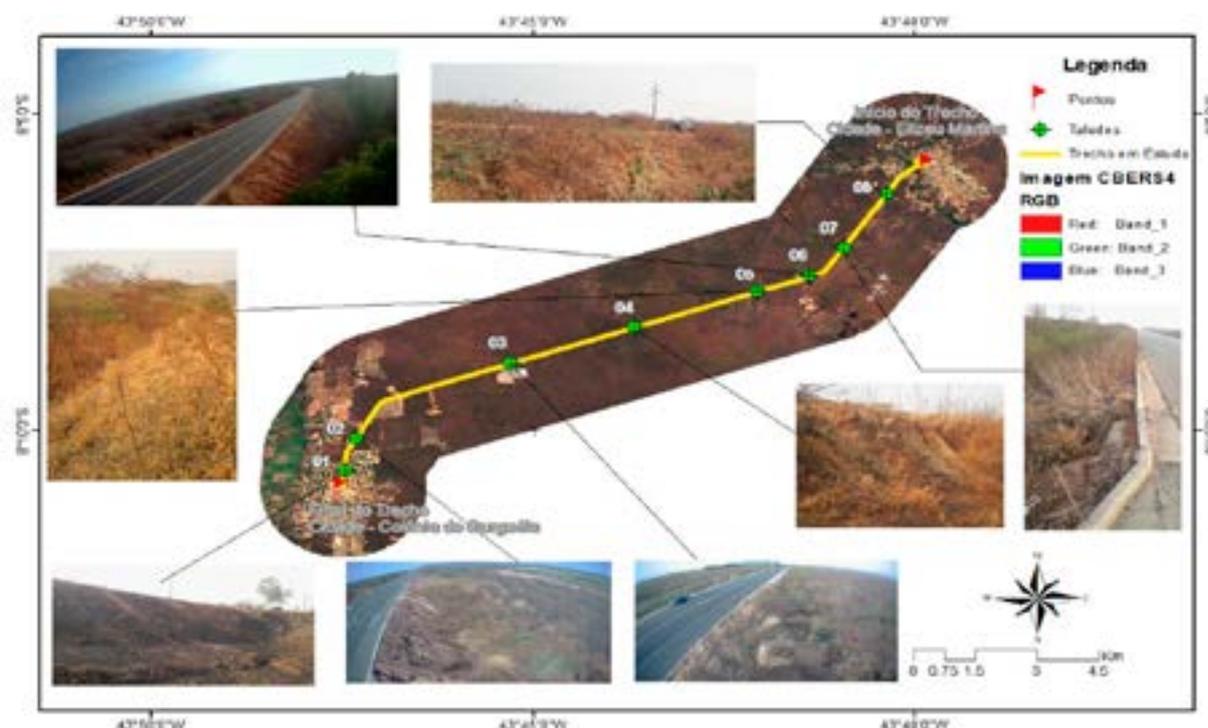
- Ensaio de desagregação (Bastos, 1999);
- Ensaio de Erosão (Inderbitzen – Bastos, 1999);

### 3 RESULTADOS E DISCUSSÕES

#### 3.1 Mapeamento dos Taludes com risco de Instabilidade e patologias no trecho em estudo.

De acordo com a mapeamento dos taludes, observa-se que não existe correlação direta entre as suas localizações e o estado de erosão. Os taludes 02 e 06, que são os que possuem mais gravidade em sua patologia, estão localizados respectivamente, no início e final do trecho como é possível visualizar na Figura 47.

**Figura 2** – Pontos de amostragem dos taludes



Fonte: Autor (2021)

#### 3.2 Identificação das Conformidades e Patologias

Pela análise do checklist, o talude 01 apresenta sistema de drenagem em condições normais, possuindo sarjetas, saídas e descida de d'água. Quanto a proteção superficial, observou-se que devido a ação antrópica, com a incidência de queimadas, ela não existe, estando o solo coberto por cinzas e exposto aos intempéries. Quanto a avaliação referente a erosão, o talude apresenta o estágio de erosão superficial.

O talude 02 é composto por elementos de drenagem em condições normais, possuindo sarjetas, saídas e descida de d'água. Quanto a sua proteção superficial, ela não existe, estando o solo exposto a intempéries. Quanto a avaliação referente a erosão, o solo apresenta erosão superficial, linear, ravinhas, podendo até ser considerado como voçoroca, conforme a Figura 3.

**Figura 3 – Talude 02**



Fonte: Autor (2021)

O talude 03 é composto por elementos de drenagem em condições normais, possuindo sarjetas, saídas e descida de d'água. Quanto a sua proteção superficial, ela é composta por capim, em boa parte da sua composição. Quanto a avaliação referente a erosão, o solo apresenta erosão superficial e sulcos, conforme a Figura 4.

**Figura 4 – Talude 3**



Fonte: Autor (2021).

O talude 04 é composto por elementos de drenagem em condições normais, possuindo sarjetas, saídas e descida de d'água e bueiro. Quanto a sua proteção superficial, ela é composta por capim, em boa parte da sua composição. Quanto a avaliação referente a erosão, o solo apresenta erosão superficial e sulcos. O talude 05 é composto por elementos de drenagem em condições normais, possuindo sarjetas, saídas e descida de d'água. Quanto a sua proteção superficial, ela é composta por capim, em toda sua estrutura. Quanto a avaliação referente a erosão, o solo praticamente não apresenta erosão.

O talude 06 é composto por elementos de drenagem em condições normais, possuindo sarjetas, saídas e descida de d'água. Quanto a sua proteção superficial, ela é composta por capim de forma parcial, falhada. Quanto a avaliação referente a erosão, o solo apresenta erosão superficial, sulcos e ravinhas, que é quando o escoamento da água sobre os solos intensifica o seu desgaste a ponto de formar pequenas “linhas” ou cortes no talude. O talude 07 é composto por elementos de drenagem em condições normais, possuindo sarjetas, saídas e descida de d'água. Quanto a sua proteção superficial, ela é composta por capim de forma parcial em sua estrutura. Quanto a avaliação referente a erosão, o solo praticamente não apresenta erosão.

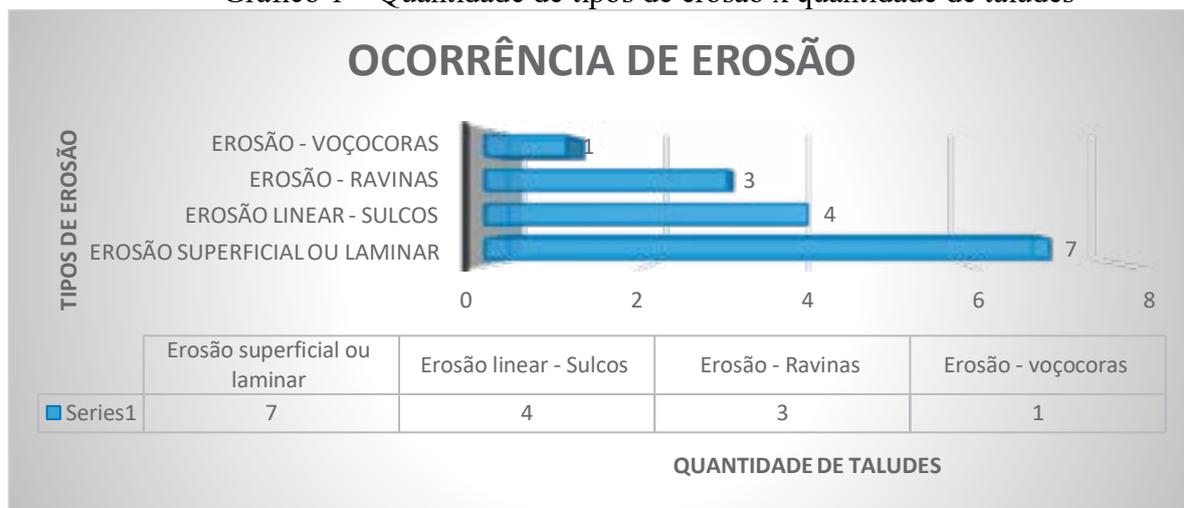
O talude 08 é composto por elementos de drenagem em condições normais, possuindo sarjetas, saídas e descida de d'água. Quanto a sua proteção superficial, ela é composta por capim, em toda sua estrutura. Quanto a avaliação referente a erosão, o solo apresenta erosão superficial e sulcos.

Segundo Maragon (2006) a erosão presente nos taludes estudados é ocasionada pela falta de proteção superficial adequada e sua ocorrência pode ser intensificada pela ausência de um sistema de drenagem eficiente. A desagregação superficial conforme Carrasco (2014) é uma patologia semelhante a erosão, é ocasionada pela exposição do solo a umidade provocando assim a remoção do material.

### **3.3 Quantificação das Conformidades e Patologias**

Após a realização da contagem das patologias elaborou-se o Gráfico 4 (quantidade de erosões hídras x tipo de erosão hídras) como mostrado a seguir onde pode-se observar que as maiores incidência de erosão hídras foram do tipo laminar e em forma de sulcos.

Gráfico 1 – Quantidade de tipos de erosão x quantidade de taludes



Fonte: Autor (2021).

### 3.4 Ensaios Táteis Visuais

Os ensaios táteis visuais são utilizados para determinar uma classificação inicial do tipo de solo, a partir de características de fácil percepção sem a necessidade de máquinas ou aparelhos específicos. As características obtidas no ensaio tátil visual servem para direcionar quais ensaios devem ser realizados posteriormente em laboratório.

Quadro 2 - Classificação tátil visual das amostras de solo

AMOSTRA TALUDE 1		AMOSTRA TALUDE 2	
Sensação ao tato	Areia/silte/argila	Sensação ao tato	Areia/silte/argila
Resistência a seco	Dura – Argila	Resistência a seco	Dura – Argila
Platicidade	Areia / silte	Platicidade	Areia / silte
Dispersão em água	Sedimentação em 12 min - (silte/argila)	Dispersão em água	Sedimentação em 8 min - (silte/argila)
Dilatância	Areia siltosa	Dilatância	Areia siltosa
Cor	Vermelho	Cor	Vermelho
Classificação final	Areia siltosa	Classificação final	Areia siltosa

AMOSTRA TALUDE 3		AMOSTRA TALUDE 4	
Sensação ao tato	Areia/silte/argila	Sensação ao tato	Areia/silte/argila
Resistência a seco	Dura – Argila	Resistência a seco	Dura – Argila
Platicidade	Areia / silte	Platicidade	Areia / silte
Dispersão em água	Sedimentação em 8 min - (silte/argila)	Dispersão em água	Sedimentação em 12 min - (silte/argila)
Dilatância	Areia siltosa	Dilatância	Areia siltosa
Cor	Vermelho	Cor	Vermelho
Classificação final	Areia siltosa	Classificação final	Areia siltosa

Fonte: Autor(2021).

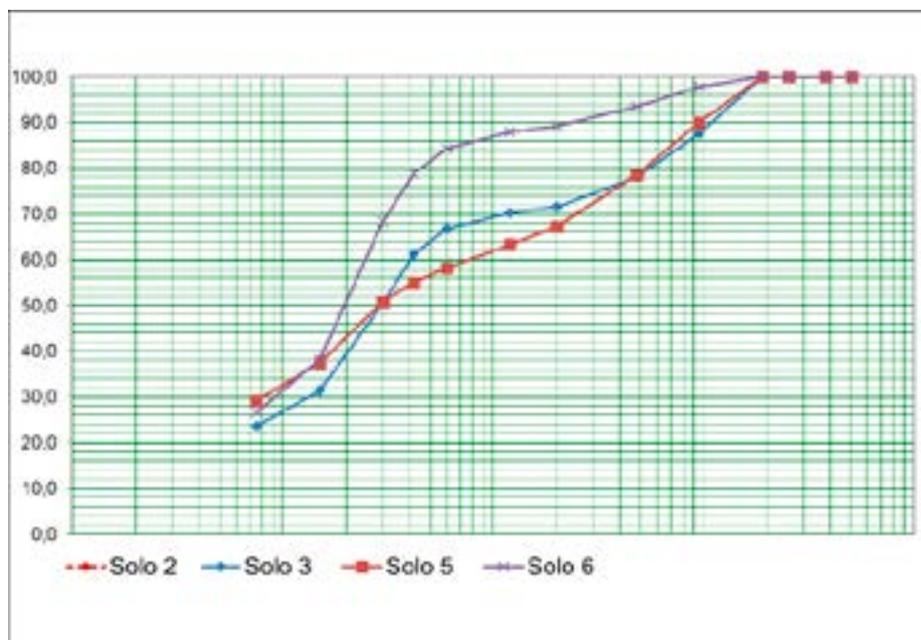
### 3.5 Ensaios Físicos

#### 3.5.1 Ensaio Granulométrico

Segundo Machado e Machado (1997) pode-se classificar as curvas granulométricas, em aberta, contínua ou uniforme. Analisando o gráfico abaixo (Gráfico 2) observa-se que as amostras de solos dos taludes 02,03 e 05 apresentam distribuição semelhante, de tal forma que podem ser considerados como solo bem graduados, tendo em vista que apresentam curva quase contínua, abrangendo uma extensa faixa de valores.

Já o solo do talude 06 diferencia-se um pouco dos demais, podendo ser classificado como solo mal graduado, tendo em vista que faltam partículas em certas dimensões e sua curva granulométrica apresenta trecho quase horizontal.

Gráfico 2 – Curvas Granulométricas das amostras



Fonte: Autor (2021).

#### 3.5.2 Limites de Atteberg

Segundo Reinert e Reichert (2006) a baixa retenção de água e baixa coesão são características de solos arenosos. Nessa linha ao realizar os ensaios das amostras dos solos dos taludes 02, 03, 05 e 06 por apresentar tais características, não foi possível realizar os ensaios de LL e LP, pois ao acrescentar água na amostra a mesma não apresentou comportamento plástico e uma consistência mínima necessária para realizar sulco no meio da amostra com o cinzel, impossibilitando assim a realização do ensaio, conforme Tabela 1.

Cabe relatar que os solos do talude 3, 5 e 6, ao iniciar os primeiros 15 ml, com menos de 5 golpes a canalura se fechou, concluindo-se que a predominância da amostra é arenosa e a

quantidade de argila é pequena. Durante o ensaio, observava-se ruído dos grãos com a passagem da espátula, como um demonstrativo dos grãos de areia.

O desenvolvimento do talude 2, foi o mais extenso entre as amostras, chegando a concluir 2 seções de 10 golpes, porém, na terceira ela se fechou com 4 golpes, assim tornando-se inviável a determinação do limite de liquidez e do limite de plasticidade. Assim, observa-se que todos os solos apresentam predominância de areia, e que o solo 2 dentre todos, é que possui uma maior quantidade de argila, sendo o mais compatível a ser utilizado.

Tabela 1 – Resultado do índice de plasticidade  
ENSAIO DE ATTENBERG

TALUDE	RESULTADO
2	NP
3	NP
5	NP
6	NP

Fonte: Autor (2021).

### 3.5.1.1 Classificação pelo SUCS

Pela classificação do Sistema Unificado (SUCS), o primeiro passo é considerar a porcentagem de solos finos presentes no solo, considerando-se solos finos o que passa na peneira nº200 (0,075mm). Para todas as amostras dos taludes a porcentagem de solo passante na peneira nº 200 é inferior a 50, logo, o solo é considerado de granulação grosseira (G ou S), observando então a porcentagem passante na peneira nº4 maior que 50, chegamos à conclusão que os solos são arenosos de classificação S. Devido a porcentagem passante na peneira #200 ser superior a 12, não foi necessário o cálculo dos coeficientes de não uniformidade (CNU) e de curvatura (CC), com a definição de sua segunda característica sendo feita pela análise dos índices LL e IP através da Tabela 2 a seguir.

Tabela 2 – Classificação pelo sistema Unificado

Amostra	Classificação	Descrição
Talude 02	SM	Areia siltosa
Talude 03	SM	Areia siltosa
Talude 05	SM	Areia siltosa
Talude 06	SM	Areia siltosa

Fonte: autor (2021).

Segundo Bertoni e Lombardi Neto (1999), a erosão não é a mesma em todos os solos, pois as propriedades físicas e as características químicas, biológicas e mineralógicas do solo exercem diferentes influências na erosão.

Ao observar a Tabela 2, observa-se que o solo adotado para os taludes em estudo, possuem a susceptibilidade a erosão elevado, o que caracteriza-se como uma utilização inapropriada do material.

#### 3.5.4 Ensaio de Desagregação

O ensaio de desagregação permite uma análise qualitativa da erodibilidade dos solos. Para este ensaio utilizou-se amostras indeformadas na umidade natural por no mínimo 72 horas. O comportamento das amostras é avaliado visualmente, quando da inundação, descrevendo os efeito do avanço da frente de ascensão capilar.

O Quadro 3 apresenta a descrição do comportamento das amostras na condição de umidade e o resultado final do ensaio. Os resultados mostram interessantes aspectos do comportamento dos solos estudados frente ao umedecimento e posterior inundação.

Quadro 3 – Resultado dos ensaios de desagregação

<b>Talude</b>	<b>Comportamento apresentado durante o ensaio</b>	<b>Comportamento final</b>
<b>2</b>	Rápida ascensão capilar, nenhum inchamento na base, ruptura nas bordas e fissura no topo, amostra desagregou completamente.	Totalmente desagregada
<b>6</b>	Rápida ascensão capilar, nenhum inchamento na base, ruptura nas bordas e fissura no topo, amostra desagregou completamente.	Totalmente desagregada

Fonte: Autor (2021).

#### 3.5.5 Ensaio de Inderbitzen

Os resultados dos ensaios de Inderbitzen são apresentados em termos de perda de solo (desagregação) por unidade de área ( $g/cm^2$ ) pelo tempo de ensaio (min), conforme a apresentado no item x. Para cada condição específica de escoamento de água e inclinação de rampa determina-se a tensão hidráulica aplicada no ensaio (th).

**Figura 40** – Aparelho de inderbitzen



Fonte: Autor (2021).

A partir dos resultados de perda de solo por unidade de área da amostra, pelo tempo de ensaio plotados versus tensão hidráulica aplicada, determina-se a tensão cisalhante hidráulica crítica ( $t_{crit}$ ) e a taxa de erodibilidade ( $k$ ).

Na literatura sobre o tema, uma dúvida em relação à análise dos resultados de ensaios de inderbitzen é a determinação do tempo adequado para o ensaio. Este tempo é fundamental para o cálculo das taxas de erosão. Sobre este tempo padrão Bastos (1999) estabelece o tempo de 10 min cientes dos parciais efeitos da “onda de fluxo” inicial e da descaracterização das amostras dos solos mais erodíveis.

A Tabela 3 resume os resultados para os solos 02 e 06 para as três condições de umidade inicial da amostra: umidade natural, secas ao ar e pré-umedecidas .

Tabela 3- Resultado dos ensaios de Inderbitzen – Perda de solo ( $10^{-3}$  g/cm<sup>2</sup>/min), para diferentes condições de fluxo (Q = vazão e I = inclinação da rampa) e o teor de umidade das amostras, e parâmetros thcrit (Pa) e K ( $10^{-2}$  g/cm<sup>2</sup>/min/Pa)

Solo	Cond	Q = 3 l/min			Q= 6 l/min			Th(critPa)	k( $10^{-2}$ g/cm <sup>2</sup> /min/Pa)
		i=10°	i=26°	i=45°	i=10°	i=26°	i=45°		
		1,136	1,71	2,585	1,393	2,018	2,742		
2	Nat	3,401	4,441	3,194	7,889	7,401	17,65	0,45	40
	Sat	0,281	2,259	2,564	5,418	6,979	10,65	0,65	25
	Pu	0,375	-	2,907	5,038	-	13,51	1,1	34
6	Nat	1,152	5,484	-	6,741	-	-	0,65	28
	Sat	0,569	4,449	-	24,56	-	28,53	0,49	90
	Pu	1,007	-	-	1,432	5,012	6,386	0,65	9

Fonte: Autor (2021).

Obs.: - Valores discrepantes removidos para o ajuste da reta, de acordo com a análise dos *Outlier* disposto no apêndice E.

A Tabela 4 apresenta os resultados relativos aos ensaios de Inderbitzen para as amostras de solo dos taludes em estudo, através dos valores médios finais obtidos para a tensão hidráulica crítica e a taxa de erodibilidade dos solos. É possível, através desta análise, traçar um panorama geral dos ensaios realizados.

Tabela 4 – Resultados dos ensaios de Inderbitzen – Tensão hidráulica cisalhamento crítica thcrit (Pa) e taxa de erodibilidade K ( $10^{-2}$  g/cm<sup>2</sup>/min/Pa) médios

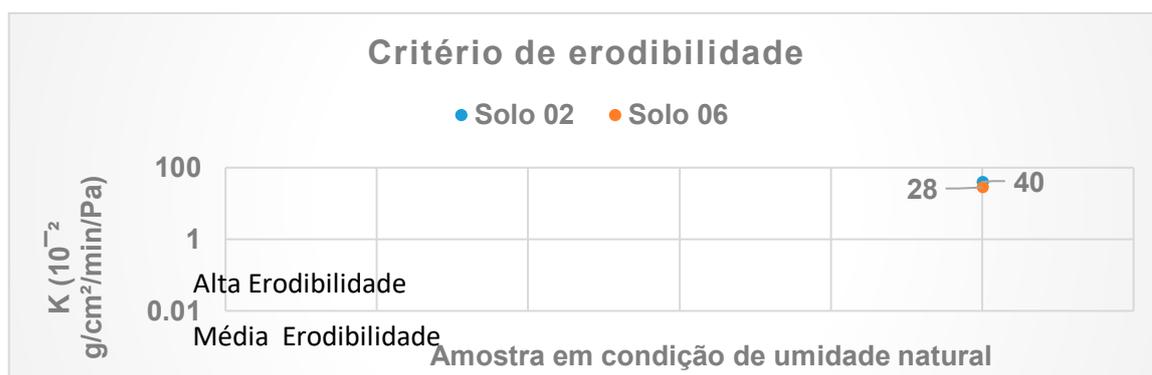
Solo	Tensão Hidráulica Crítica - thcrit (Pa)				Taxa de erodibilidade K ( $10^{-2}$ g/cm <sup>2</sup> /min/Pa)			
	Natural	Seca ar	Pré-um	Média	Natural	Seca ar	Pré-um	Média
<b>Solo 02</b>	0,45	0,65	1,1	0,733333333	40	25	34	33
<b>Solo 06</b>	0,65	0,49	0,65	0,596666667	28	90	9	42,3333333

Fonte: Autor (2021).

Nos solos estudados, analisando o coeficiente K médio, observa-se que em média eles apresentaram um valor aproximado, sendo o solo do talude 06 apresenta um valor mais elevado. Esses resultados foram condizentes com o comportamento observado em campo, visto que estes taludes apresentam solos da mesma classificação e de elevado grau de erosão. Em relação a tensão hidráulica crítica, é possível inferir que as tensões hidráulicas situaram-se entre 0,25 Pa e 1,25 Pa, que é o intervalo considerado por Bastos.

Na literatura técnica existem poucas referências sobre critérios estabelecidos na avaliação da erodibilidade. Bastos (1999), em seu trabalho, em uma primeira aproximação estabelece que os solos mais erodíveis apresentam valores de K, na condição de umidade natural, superiores a 0,1 g/cm<sup>2</sup>/min/Pa – sendo classificado como de alta erodibilidade. Sugere, Também, que solos de baixa erodibilidade apresentem valores de K inferiores a 0,001 g/cm<sup>2</sup>/min/Pa, na umidade referida, conforme Figura 5.

**Figura 5** – Critério de erodibilidade com base nos dados de taxa de erodibilidade obtidos nos ensaios de Figura 66 - Inderbitzen proposto por Bastos (1999).



Fonte: Autor (2021).

De acordo com a proposta de classificação de Bastos (1999) e analisando a figura, é possível constatar que os solos estudados situaram-se na faixa de solos de alta erodibilidade, possuindo um coeficiente de erodibilidade (k) superior a 0,1 g/cm<sup>2</sup>/min/Pa, indo ao encontro com situação apresentada em campo.

### 3.6 Inclinação de Taludes

Após a análise da inclinação dos taludes representados no quadro abaixo, notou-se dentre os valores dos ângulos de inclinação das respectivas amostras estudadas que apenas o talude 06 apresenta a condição de melhor estabilidade, dentro os parâmetros empíricos estabelecidos segundo Maragon (2006) que é a inclinação de 45° para melhor estabilidade demonstrado na figura.

Tabela 10 -Inclinação dos taludes

TALUDE	INCLINAÇÃO NO NÍVEL	INCLINAÇÃO DO TALUDE
2	35	55
3	40	50
5	40	50
6	43	47

Fonte: Autor (2021).

#### 4 CONCLUSÃO

Ao que se refere ao tipo de material utilizado, ao avaliar os parâmetros obtidos dos respectivos pontos, observou-se que o tipo de solo utilizado para construção dos taludes dos aterros é inapropriado, sendo classificado pelos limites de consistência como não plástico e pelo sistema unificado de classificação dos solos como areia siltosa (SM), o que de acordo com a tabela de susceptibilidade a erosão é tida como altamente erosiva, ou seja, não é um material considerado apropriado para tal finalidade.

Como forma de comprovar a tendência a erosão do solo desses taludes em estudo, foram realizados os ensaios de erodibilidade tanto o indireto (ensaio de desagregação) quanto o direto (ensaio de Inderbitzen), afim de ter mais precisão sobre as considerações observadas. Desse modo, o comportamento dos solos se deram como alto potencial de erosão, indo de encontro com as características físicas dos solos encontrados e com o estado de erosão dos taludes.

Assim, tendo em vista que o solo utilizado nos aterros têm as mesmas características, pelo fato de existirem diferentes níveis de erosões depreende-se que as inconformidades são relativas aos aspectos construtivos das estruturas, as quais são capazes de gerar tal situação de fragilidade. Nesse sentido, de forma geral, ao analisar o talude 05 observa-se que ele não possui, de forma expressiva, a manifestação de erosão, o que revela que apesar do solo não possuir as características indicadas para tal finalidade, as conformidades dos elementos de drenagem e proteção superficial mantiveram a conservação do mesmo.

Com isso, partindo para a análise dos Talude 02 e 06, que foram os que apresentaram o maior grau de erosão, aspecto semelhantes a ravinha e voçoroca, tem-se a inexistência do sistema de proteção superficial e a inclinação adequada, o que potencializa a intensidade do escoamento, influenciando na aceleração do processo de erosão. No que se refere aos aspectos de drenagem, verificou-se que esses elementos existem, porém acredita-se que pelo tamanho grau de erosão em relação aos outros observados, os mesmos não estejam funcionando com eficiência, sendo o potencial agravante da erosão no meio.

Deste modo, a análise final deste trabalho conclui que o solo utilizado tem elevada potencialidade a erosão, devido a sua composição, e também devido às inconformidades construtivas existentes na sua estrutura, como a ausência de proteção superficial, inclinação elevada e o sub dimensionamento dos elementos de drenagem, o que traz potencial de perigo iminente relacionado à estabilidade da rodovia.

## 5 REFERÊNCIAS

- AGUIAR, V.G.; ROMAO, P.A. **Proposta de mensuração de erodibilidade do solo em laboratório**. In: EREGEO – Simpósio Regional de Geografia. A geografia no centro-oeste brasileiro: passado, presente e futuro – UFG, 2009, Jatai-GO. **Anais...** Jatai, 2009. p. 752-763.
- ALCÂNTARA, M. A. T. **Aspectos geotécnicos da erodibilidade de solos**. 1997, 128p. Dissertação (Mestrado em Geotecnia) - Escola de Engenharia de São Carlos, São Carlos, 1997.
- ALHEIROS, M. M., SOUZA, M. A. A., BITOUN, J., MEDEIROS, S. M. G. M., & AMORIM, W. M. JR. **Manual de Ocupação dos Morros da Região Metropolitana do Recife**, 2003. Recuperado em 04 maio, 2018 de [https://docgo.net/philosophy-of-money.html?utm\\_source=manualde-ocupacao-de-morros](https://docgo.net/philosophy-of-money.html?utm_source=manualde-ocupacao-de-morros).
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 11.682 – Estabilidade de taludes**, 1991.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 6459**: Solo determinação do limite de liquidez. [S.l.], p. 6. 1984.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 7180**: solo determinação do limite de plasticidade. [S.l.], p. 3. 1984.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS - ABNT. **NBR 7250**: Identificação e descrição de amostras de solos obtidas em sondagens de simples reconhecimento dos solos. [S.l.], p. 3. 1982.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS -ABNT. **NBR 9604**: Abertura de poço e trincheira de inspeção em solo com retirada de amostras deformadas e indeformadas. [S.l.], p. 9. 1986.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 7181- Análise Granulométrica**. Rio de Janeiro, ABNT, 1994.
- AVILA, L.O. **Erosão na microbacia do Arroio Sarandi: Voçoroca do Buraco Fundo, Santa Maria, RS**. 2009. 103f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2009.
- BASTOS, C. A. B. **Estudo geotécnico sobre a erodibilidade de solos residuais não saturados**. 1999. 251f. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.
- BASTOS, C. A. B.; DIAS, R. D. Aspectos sobre a erosão urbana na região metropolitana de Porto Alegre. In: **Simpósio Nacional De Controle De Erosão**, 5., 1995, Baurú. Anais..., Baurú: ABGE/P.M.Baurú/UNESP, 1995. p.149-152.

BASTOS, C. A. B.; MILITITSKY, J.; GEHLING, W. Y. Y. A avaliação da erodibilidade dos solos sob o enfoque geotécnico-pesquisas e tendências. **Teoria e Prática na Engenharia Civil**, Rio Grande/RS, v. 1, p. 17-26, 2000.

BERTONI, J.; NETO, F. L. **Conservação dos solo**. São Paulo: Ícone, 1999.  
BRASIL. **Departamento nacional de infraestrutura de transportes (DNIT)**. Manual de vegetação rodoviária. Rio de Janeiro: 2009. 129p.

BRASIL. **Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. Diretoria Executiva**. Instituto de Pesquisas Rodoviárias. Manual de implantação básica de rodovia. – 3. ed. - Rio de Janeiro, 2010. 617p. (IPR. Publ. 742).

BRASÍLIA. Pesquisa Rodoviária – Relatório Gerencial: Confederação Nacional do Transporte. Disponível em: <https://pesquisarodovias.cnt.org.br/relatorio-gerencial> . Acesso em: 15 jun. 2021.

CAMAPUM DE CARVALHO, J. et al. Processos erosivos. In: CAMAPUM DE CARVALHO, J.; SALES, M. M.; SOUZA, N. M.; MELO, M. T. S. (Org.). **Processos erosivos no centro-oeste brasileiro**. Brasília: Universidade de Brasília: FINATEC, 2006a.p. 39-91.

CAPUTO, H. P. **Mecânica dos Solos e Suas Aplicações Fundamentais**. 6. ed. RIO DE JANEIRO: LTC - Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., v. 1, 1988.

CARVALHO, P. A. S. **Manual de geotecnia**: Taludes de rodovias: orientação para diagnóstico e soluções de seus problemas. São Paulo: Departamento de Estradas e Rodagens do Estado de São Paulo, Instituto de Pesquisa Tecnológicas, 1991. 388 p. (Publicação IPT; n.1843). Disponível em: . Acesso em 12 jan. 2021.

CHAYRDER da Silva Pereira; PEDRO Lucas Milanês de Sousa. **Análise da erodibilidade e caracterização física e mecânica dos taludes presentes no rodoanel da cidade de Teresina-PI** /– Teresina: Uninovafapi, 2019.

CRAIG, R. F. **Mecânica dos solos**, 7ed. LTC, Rio de Janeiro, 2007.

DEFLOR BIOENGENHARIA. (2007). **Guia de instalação de biomantas antierosivas, retentores de sedimentos e hidrossemeio**. Recuperado em 14 de maio, 2018 de <http://deflor.com.br/publicacoes-e-links/>.

DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO ESTADO DE SÃO PAULO, site: [http://www.der.sp.gov.br/malha/historico\\_rodovias.aspx#castello\\_branco](http://www.der.sp.gov.br/malha/historico_rodovias.aspx#castello_branco).

DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRA – ESTRUTURA DE TRANSPORTES, site: <http://www.dnit.gov.br/> (21 de janeiro de 2009).

DNIT – **Manual de Drenagem de Rodovias**, 2ª edição. Publicação IPR – 724 - Rio de Janeiro, 2006.

FENDRICH, R. et al. **Drenagem e controle da erosão urbana**. 3. ed. São Paulo: IBRASA. Curitiba: Ed. Universitária Champagnat, 1991. 442 p.

FERNANDES, J.A. **Estudo da erodibilidade de solos e rochas de uma voçoroca em São Valentin, RS**. 2011. 127 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2011.

FIGUEIREDO, E. P. Mecanismo de Transporte de Fluidos no Concreto. In: ISAIA, G. C. **Concreto, Ensino, Pesquisa e Realizações**. São Paulo: IBRACON, 2005.

FREIRE, E. P. Ensaio Inderbitzen modificado: um novo modelo para avaliação do grau de erodibilidade do solo. In: **Simpósio Nacional de Controle da Erosão**, 7., 2001, Goiânia. **Anais...** Goiânia: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia e Ambiental, 2001.

FREITAS, F.J. et al. Erosão em entre sulcos sob caatinga e culturas agrícolas. **Revista Brasileira de Ciencia dos Solos**, v.32, p. 1743-1751, 2008.

GALETI, P.A. **Praticas de controle a erosão**. Campinas: Instituto Campineiro de Ensino Agrícola, 1985. 278 p.

GERSCOVICH, D. M. S. **Estruturas de Contenção Muros de Arrimo**. Faculdade de Engenharia Departamento de Estruturas e Fundações. [S.l.], p. 48. 2012.

GUERRA, A.J.T.; SILVA, A.S.; BOTELHO, R.G.M. **Erosão e conservação dos solos: conceitos, temas e aplicações**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007  
H Miranda Engenharia, 2011. Disponível em:  
<http://www.hmiranda.com.br/concretoprojetado.htm>. Acesso em 7 nov 2021.

HACHICH, W., FALCONI, F. F. SAES, J. L., FROTA, R. G. Q., CARVALHO, C. S.; NIYAMA, S. **Fundações: teoria e prática**. 2 ed., Pini, São Paulo, 1998.

INDERBITZEN, A.L. **An erosion tests for soils**. Material reseach and standarts. Philadelphia, v. 1, n. 7, p. 553-554, 1 july. 1961.

INFANTI JUNIOR, N.; FORNASARI FILHO, N. Processos de Dinâmica Superficial. In: OLIVEIRA, A. M. S.; BRITO, S. N. A. (Ed.). **Geologia de engenharia**. São Paulo: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia, 1998. p. 131-152.

INFRAESTRUTURA URBANA. São Paulo: Pini, dez/2011. Mensal. Disponível em:  
<http://www.infraestruturaurbana.pini.com.br/solucoes-tecnicas/14/artigo256243-1.aspx>. Acesso em: 01 nov. 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA TECNOLÓGICA DO ESTADO DE SÃO PAULO – IPT, São Paulo –SP, **Manual de Geotecnia. Taludes de Rodovias – orientação para diagnóstico e soluções para os seus problemas**, 1991 DER SP.

JACINTHO, E. C. et al. Solos Tropicais e o Processo Erosivo. In: CAMAPUM DE CARVALHO, J.; SALES, M. M.; SOUZA, N. M.; MELO. M. T. S. (Org.). **Processos**

**erosivos no centro-oeste brasileiro.** Brasília: Universidade de Brasília: FINATEC, 2006. p. 93-156.

LOPES, A. P. R. **Mapeamento do potencial de instabilização de taludes rodoviários usando SIG e seções geológico-geotécnicas de campo com aplicação na rodovia SP-310.** Dissertação. (Mestrado em geotecnia)- Universidade de São Paulo, São Carlos, São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/18/18132/tde-04032008-213923/pt-br.php> Acesso em: 26 de Julho de 2021.

LUQUE, R.; LUQUE, O.; POSADA, G. Experiences in the stabilization of a large gully at springs area property from Agua Minalba - Venezuela. In: **International Conference On Vetiver**, 5., 2011, Lucknow. Proceeding... The Vetiver Network International, 2011. Disponível em: <http://www.vetiver.org/ICV5%20PROCEEDINGS-table.htm>.

MACHADO, S. L.; MACHADO, M. D. F. C. **Mecânica dos solos I.** Universidade Federal da Bahia - Escola Politécnica Departamento de Ciência e Tecnologia dos Materiais. Bahia, p. 114. 1997.

MARAGON, M. ESTABILIDADE DE TALUDES. **Tópicos em Geotecnia e Obras de Terra**, 2006.

MARAGON, Maurício. **Tópicos em geotecnia e obras de terra.** Juiz de Fora, 2006. Disponível em :<<http://www.ufjf.br/nugeo/pagina-do-aluno/notas-de-aula/topico-sem-geotecnia-e-obras-de-terra/>>. Acesso em: 15 de Janeiro de 2020.

MARQUES, T. E. D., **Uso de gramíneas em consórcio com leguminosas para recuperação de voçorocas.** 2011. 77 f. Dissertação (Mestrado em Ecologia de Biomas Tropicais) - Universidade Federal de Ouro Preto, Ouro Preto, 2011.

MASSAD, F. **Obras de Terra - Curso Básico de Geotecnia. ED. Oficina de textos.** São Paulo, 2003.

MORAES, F.; BACELLAR, L.A.P.; SOBREIRA, F.G. Análise da erodibilidade de saprolíticos de gnaiss. **Revista Brasileira de Ciência do Solo**, v.28, p. 1055-1062, 2004.

NOGAMI, J. S. & VILLIBOR, D. F. (1979) – **Soil characterization of mapping units for highway purposes in a tropical area.** Bulletin of International Association of Engineering Geology. p. 196-199. 1979.

NUNES, M.C.M.; CASSOL, E.A. Estimativa da erodibilidade em entressulcos de latossolos do Rio Grande do Sul. **Revista Brasileira de Ciências do Solo**, v.32 numero especial, p. 2839–2845, 2008.

OLIVEIRA, A. M. S.; BRITO, S. N. A. **Geologia de Engenharia.** São Paulo: Associação Brasileira de Geologia de Engenharia, 1998. 587 p.

OLIVEIRA, A. M., SOUZA, A., CARVALHO, J. B., & LIMA, C. G. DA R. (2016, outubro). **Biomanta de fibra de cana-de-açúcar para proteção de taludes**. XVII Congresso Brasileiro de Mecânica do Solos e Engenharia Geotécnica. Recuperado em 14 maio, 2018, de <https://ssl4799.websiteseuro.com/swge5/PROCEEDINGS/PDF/CB-05-0122.pdf>.

OLIVEIRA, J.B.; CAMARGO, M.N; ROSSI, M.; CALDERANO FILHO, B. 1999. **Mapa pedológico do Estado de São Paulo: legenda expandida**. Campinas: Instituto Agrônomo; Rio de Janeiro: Embrapa-solos. 64p.

OLIVEIRA, L. E. e VERTAMATI, E., Análise de Pavimentos de Baixo Volume de Tráfego Executado Com Solos Transicionais. I **Simpósio Internacional de Pavimentação de Rodovias de Baixo Volume de Tráfego - SINBATRA**, vol. 1, pág. 325 a 344, Rio de Janeiro, 1997.

ORTIGÃO, J. A. R. **Introdução à mecânica dos solos dos estados críticos**. 2.ed. Rio de Janeiro, **Livros Técnicos e Científicos**, 1995. 378p.

PEJON, O. J. (1992) – **Mapeamento Geotécnico Regional da Folha de Piracicaba–SP (Escala 1: 100.000): Estudo de Aspectos Metodológicos, de Caracterização e de Apresentação de Atributos**. Tese de Doutorado: EESC/USP. São Carlos – SP.

PEREIRA, A. R. **Como selecionar plantar para áreas degradadas e controle de erosão**. São Paulo: Fapi. Pereira, L. A. G., & Lessa, S. N. O processo de planejamento e desenvolvimento rodoviário no Brasil. *Caminhos de Geografia*, 12(40), 2011, 26-46.

PINTO, C.S., GOBARA, W. PERES, J. E. E. P. & NADER, J. J. **Propriedades dos solos residuais**. Solos do Interior de São Paulo. São Carlos, 1993. Pág. 97 – 144.

ROCHA, Diego Daibert. **Avaliação do projeto de drenagem de transposição de talvegues da rodovia municipal que interliga a rodovia MG-457 ao município de Passa Vinte/Minas Gerais**. [Monografia] Colegiado do Curso de Engenharia Civil. Faculdade de Engenharia da UFJF. Juiz de Fora. 2013.

SANTOS, E.F. **Estudo comparativo de diferentes sistemas de classificações geotécnicas aplicadas aos solos tropicais**. 2006. 145f. Dissertação (Mestrado em Engenharia dos Transportes) - Universidade de São Paulo, Escola de Engenharia de São Carlos, 2006.

SILVA, M.L.N.; CURTI, N.; LIMA, L.M.; FERREIRA, M.M. **Avaliação de métodos indiretos e determinação da erodibilidade de latossolos brasileiros**. *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, v.35, n.6, p.1207-1220, 2000.

# *Aplicação do Código de Defesa do Consumidor aos contratos eletrônicos*



## **WALÉRIA ESTEFANYA DE SOUSA BASTOS MOURA**

Bacharel em Direito pela Faculdade de Tecnologia do Piauí - FATEPI. Pós-graduanda em Direito do Consumidor. Residente Jurídica da 4º Defensoria Pública do Núcleo de Timon-MA.  
E-mail: [estefanya\\_bastos@hotmail.com](mailto:estefanya_bastos@hotmail.com)



## **SARA MORGANA SILVA CARVALHO LOPES**

Professora. Mestre.  
E-mail: [saramorgana@grupomagister.com.br](mailto:saramorgana@grupomagister.com.br)

# APLICAÇÃO DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR AOS CONTRATOS ELETRÔNICOS

WALÉRIA ESTEFANYA DE SOUSA BASTOS MOURA<sup>1</sup>

SARA MORGANA SILVA CARVALHO LOPES<sup>2</sup>

## RESUMO

Trata-se sobre a aplicabilidade do código de defesa do consumidor em relação aos contratos eletrônicos, bem como a relação da aplicação do direito do consumidor amparado pelo código civil brasileiro, como mecanismo para equilibrar a relação contratual existente nas relações de consumo ocorridas por meio da internet e sobre os aspectos mais importantes dos contratos eletrônicos e sua validade jurídica. Tem como objetivo analisar os contratos eletrônicos e os requisitos para aplicabilidade do código de defesa do consumidor nas relações jurídicas ocorridas por meio da internet, tomando como base a ideia clássica dos contratos, conforme a teoria do diálogo das fontes. Esse artigo se justifica na ideia de modificações que surgiram com o passar do tempo, principalmente quando o assunto é a internet, sobretudo no importe na concretização do comércio eletrônico, a contratação por via eletrônica. A relevância social deste estudo está na proteção dos direitos e defesa aos consumidores em relação a essa modalidade de contratação eletrônica, analisando a aplicabilidade e requisitos acerca da validade jurídica dos contratos eletrônicos. Para obter os resultados, foi utilizado o método de abordagem hipotético-dedutivo, e o tipo de pesquisa foi exploratória.

**Palavras-chave:** contrato eletrônico; internet; consumidor;

## ABSTRACT

This is about the applicability of the consumer protection code in relation to electronic contracts, as well as the relation of the application of consumer law supported by the Brazilian civil code, as a mechanism to balance the existing contractual relationship in consumer relations that occur through the internet and the most important aspects of electronic contracts and their legal validity. The objective is to analyze electronic contracts and the requirements for the applicability of the consumer protection code in legal relations that occur over the internet, based on the classic idea of contracts, according to the theory of dialogue of sources. This article is justified on the idea of

---

<sup>1</sup> Bacharel em Direito pela Faculdade de Tecnologia do Piauí- FATEPI. Pós- graduanda em Direito do Consumidor. Residente Jurídica da 4º Defensoria Pública do Núcleo de Timon- MA. E-mail: estefanya\_bastos@hotmail.com

<sup>2</sup> Professora. Mestre. E-mail: saramorgana@grupomagister.com.br

modifications that have arisen over time, especially when the subject is the Internet, especially in the importance of the implementation of electronic commerce, the contracting by electronic means in turn, there is no specific law that regulates the matter, and in the absence of such legislation the doctrinaire and case law understandings have been welcoming the application by analogy of existing rules of contracts in general. In this sense, a brief reflection was promoted about the application of electronic contracts with the legal support of the Brazilian legislation from the point of view of the concept, classification, formalization and place of execution of the contracts, and finally to demonstrate the need for the publication of legislation that provides a specific regulation.

**Keywords:** electronic contract; internet; consumer.

## INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta um estudo acerca da aplicabilidade do código de defesa do consumidor aos contratos eletrônicos, que com a internet ficou bem mais fácil e mais acessível a concretização e homologação de um contrato pelos meios virtuais, que ocorre por meio de aparelhos eletrônicos e sistemas informatizados, para a aquisição de bens e serviços. Na legislação brasileira, não se encontrou nenhuma lei específica que trate de forma isolada sobre esse tema. Por esse motivo, assuntos relacionados a contratos via eletrônicos deverão ser regulados pelo direito civil e pelo código de defesa do consumidor, resguardando a tutela e garantia do consumidor, parte considerada mais fraca da relação de consumo.

O tema proposto justifica-se na ideia acerca das modificações que o mundo vem enfrentando. No panorama social, político e jurídico, as alterações que vêm ocorrendo ao nosso redor são impressionantes e as consequências que irão gerar não são muito nítidas, principalmente quando o assunto é a internet.

Com o objetivo principal de atrair atenção para o tema, mostrando sua relevância para o meio acadêmico e para comunidade em geral, o trabalho aponta as falhas e a incoerência do modelo processual atual para lidar com os futuros problemas relacionados aos contratos celebrados pela internet, além de buscar demonstrar que mesmo não existindo normas específicas que proporcionem o suporte legal nas transações via internet, o nosso ordenamento jurídico recebe esse tipo de modalidade.

O desenvolvimento do trabalho se dará para analisar e identificar a relação do código do direito do consumidor nos contratos celebrados por meio da internet,

demonstrando seus pontos negativos e positivos e todas as nuances presentes até o momento sobre o tema.

O presente trabalho foi dividido em 4 capítulos regidos de forma dissertativa. No primeiro capítulo, trata-se dos contratos em geral, abordando a parte conceitual, e seus pressupostos, do direito contratual; no segundo capítulo, refere-se ao impacto que a alteração da lei de liberdade econômica influenciou no código de defesa do consumidor, além de uma breve síntese da teoria do diálogo das fontes, conforme a legislação do código do direito do consumidor e do código civil; no terceiro capítulo, expressa-se o tema contratos no âmbito do direito do consumidor; por último, o capítulo quarto trata, de maneira específica, os contratos eletrônicos com sua devida classificação conceitual, a aplicabilidade da legislação vigente, da equiparação contratual demonstrando os requisitos para localização e formação do contrato, e a validade jurídica dos contratos firmados pela internet.

## **1 TEORIA GERAL DOS CONTRATOS**

O presente capítulo diz respeito, primeiramente, à definição contratual e aos princípios básicos, tendo em vista que é muito importante para assegurar o consumidor o pleno conhecimento do seu direito, adequando as condições sociais e culturais de cada um.

Tendo em vista a impossibilidade do ser humano de viver sozinho, a convivência com seus semelhantes proporcionou-lhe diversas experiências bem como vontades, que como de costume eram viabilizadas por outras pessoas. Com o intuito de atender suas necessidades, o homem começou a negociar, inventando a troca, a doação e o empréstimo. Entretanto, com o passar do tempo, as necessidades foram surgindo e, para que pudessem ser satisfeitas, diversos novos acordos passaram a ser celebrados.

O contrato pode ser definido, de acordo com o código civil, como a importante fonte de obrigação devido as suas inúmeras repercussões no mundo jurídico. Segundo Gonçalves (2020), o contrato é uma espécie de negócio jurídico que, para a sua formalização, é preciso a participação de pelo menos duas partes. O contrato pode ser tanto bilateral como plurilateral, a depender do caso, o que se distingue dos contratos unilaterais que se aperfeiçoam pela manifestação de vontades de apenas uma das partes. Contrato é, portanto, uma espécie de negócio jurídico que decorre de mútuo consenso.

Na visão de Gagliano (2019), o contrato é um negócio jurídico onde as partes declarantes, ou seja, as partes envolvidas no contrato, são limitadas pelos princípios da função social e da boa-fé objetiva, que autodisciplinam os efeitos patrimoniais que se pretendem atingir de acordo com a autonomia de suas próprias vontades. Com isso, resta evidente que o contrato é reservado para documentar as manifestações escritas sobre os acordos pré-contratuais, de forma a ser uma garantia à luz da legislação, um ato de fidelização do negócio jurídico, causando às partes mais segurança e confiança.

Diante de todo o contexto exposto, é possível conceituar o contrato como sendo um acordo de duas ou mais vontades, agindo com a aprovação do ordenamento jurídico, que se destina a estabelecer uma ordem de interesses privados entre as partes do contrato, cuja finalidade seja de adquirir, modificar ou até mesmo extinguir as relações jurídicas patrimoniais existentes.

## **2 RELAÇÃO DA ALTERAÇÃO DA LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA COM OS PRINCÍPIOS CONTRATUAIS**

Seguindo o estudo com a análise da lei nº 13.874\ 2019<sup>3</sup>, fruto da conversão da medida provisória 881, conhecida como a lei da liberdade econômica, é importante ressaltar que houve algumas mudanças relacionadas na codificação privada em vigor, principalmente no que diz respeito aos contratos paritários ou negociados, que no código civil teve alteração do artigo 113 e ainda mais na inclusão de um novo artigo, o 421-A do código civil de 2002 (BRASIL, 2002, on-line). A lei trouxe novidades que têm como objetivo favorecer o crescimento econômico do país, por meio da simplificação de processos.

No artigo 113 do código civil de 2002 (BRASIL, 2002, on-line) foram acrescentados o §1º e os incisos I a V, com regras para interpretação dos negócios jurídicos. Analisando cada inciso, é possível identificar que a lei abarcou e introduziu, no seu texto legal, que a interpretação dos negócios jurídicos deve ser atribuída ao sentido de comportamento das partes, uso, costumes e práticas de mercado do tipo de negócio, ou seja, o legislador quis trazer uma modernidade na implementação desse inciso com fundamento no regionalismo, pois cada região pode ter seus costumes e práticas mercantis diferentes e isso deve se levar em conta na hora da interpretação do contrato. Para tradução dos

---

<sup>3</sup> Declaração de direitos de liberdade econômica (BRASIL, 2019, on-line).

negócios jurídicos a lei atribuiu também o sentido da boa-fé, interpretação mais benéfica, razoabilidade das negociações, sem contar que as partes podem pactuar livremente as regras de interpretação entre si, observando sempre a liberdade contratual nos limites da função social, e, por fim, trazendo a simetria das partes.

Conforme o doutrinador Flavio Tartuce (2019), esse artigo traz, em seu texto, a função social de interpretação da boa-fé objetiva, que é dirigida a todos os negócios jurídicos em geral, ou seja, possui amplitude não somente no contrato, podendo ser aplicado em outros negócios jurídicos, como, por exemplo, casamento, testamento, dentre outros.

Na redação desse artigo, é possível observar que na relação contratual os contratantes e contratados são obrigados a usar, em todas as fases processuais, o bom senso, conforme o uso e costumes, e a boa-fé, ou seja, é o mínimo que se deve esperar ao interpretar uma relação jurídica existente entre as contraentes, conforme explica o artigo 422<sup>4</sup> do código civil. A lei em comento buscou falar com bastante clareza acerca do princípio da intervenção mínima do estado, por qualquer de seus poderes nas relações contratuais entre particulares, e deu mais importância ao chamado *pacta sunt servanda*, onde esse princípio significa dizer que o contrato existente entre as partes deve ser cumprido e obrigatório nos limites da lei. A introdução desses incisos serviu para deixar claro que a intervenção dos contratos só poderá ocorrer de modo excepcional.

A lei da liberdade econômica também trouxe consigo alteração no artigo 421 do código civil, principalmente no que diz respeito à inserção de um novo artigo o 421-A<sup>5</sup>, onde explica a questão da simetria das partes e orientadores da interpretação, ou seja, as partes têm a mesma capacidade jurídica de analisar o contrato e as cláusulas presentes, compreender e assumir os riscos com a negociação justa. Portanto, significa dizer que, por mais que haja uma flexibilização entre os fornecedores com o Estado, não quer dizer que deve haver uma maleabilidade entre os fornecedores e os consumidores, que em tese é a parte mais fraca da relação jurídica. Porém, entende-se que é um pouco improvável isso acontecer no mundo real, tendo em vista a violabilidade de direitos que acontece a todo momento, sem contar que na relação contratual é um pouco improvável afirmar a paridade, como é visto nos contratos de hoje em dia, onde as empresas detêm maiores

---

<sup>4</sup> Art. 422. Os contratantes são obrigados a guardar, assim na conclusão do contrato, como em sua execução, os princípios de probidade e boa-fé (BRASIL, 2002, on-line).

<sup>5</sup> **Art. 421-A.** Os contratos civis e empresariais presumem-se paritários e simétricos até a presença de elementos concretos que justifiquem o afastamento dessa presunção, ressalvados os regimes jurídicos previstos em leis especiais [...] (BRASIL, 2002, on-line).

poderes em relação ao consumidor, que é a parte mais vulnerável da relação e que, na maioria das vezes, termina aceitando alguns termos que lhe são negativos.

## 2.1 O DIREITO DO CONSUMIDOR E A LEI DE LIBERDADE ECONÔMICA

A lei de liberdade econômica trouxe consigo uma inovação no que diz respeito à era digital, institucionalizou os contratos eletrônicos e deu a segurança de um documento digital ter a mesma validade jurídica de um documento impresso, sendo possível armazenamento de dados por meios informatizados. Mas a regra imposta em seu artigo 3º, inciso X<sup>6</sup>, que fala sobre os modelos de arquivamento e armazenagem de quaisquer documentos nos meios informatizados, que se equipararam aos documentos físicos para todos os efeitos legais, necessitam de regulamento pelos órgãos competentes.

Portanto, pode-se dizer que essa lei trouxe uma modernidade para os contratos eletrônicos, com o intuito da facilitação da celebração e formação dos contratos eletrônicos e, como consequência, o crescimento da economia do país, flexibilizando as empresas a fecharem contratos com seus consumidores pela internet, onde apenas se exige que o usuário\consumidor aceite os termos do serviço, que como acontece no dia a dia, muitos aplicativos, com apenas um click no botão de concordar, o usuário consegue ter acesso a todas as funcionalidades da empresa, sem contar os envios de documentação, que encurtam o tempo e geram uma maior facilidade e, muitas vezes, somente é exigida uma assinatura digital das partes envolvidas na relação de consumo para sua validade jurídica.

## 2.2 A TEORIA DO DIÁLOGO DAS FONTES – DIÁLOGOS ENTRE O CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR E O CÓDIGO CIVIL EM RELAÇÃO AOS CONTRATOS

Conforme ensina o doutrinador Flavio Tartuce (2020), a tese do diálogo das fontes foi incluída no Brasil por Cláudia Lima Marques, da Universidade federal do Rio Grande do Sul, e tem como essência principal a não exclusão das normas jurídicas, por simplesmente pertencer a ramos jurídicos distintos, mas pelo oposto, elas se completam, aplicando um panorama unitário do ordenamento jurídico brasileiro.

---

<sup>6</sup> X - Arquivar qualquer documento por meio de microfilme ou por meio digital, conforme técnica e requisitos estabelecidos em regulamento, hipótese em que se equipará a documento físico para todos os efeitos legais e para a comprovação de qualquer ato de direito público (BRASIL, 2019, on-line).

Essa teoria tem como fundamento a harmonização e suavização na resolução de conflitos de leis, com o intuito de obter um melhor entendimento e resolução desses conflitos com todos os direitos envolvidos. É certo que o direito acompanha a sociedade e essa muda constantemente, e conforme ela vai se evoluindo, surgirão novas leis; com os numerosos volumes de leis crescentes no país e com a convivência de uma quantidade enorme de normas jurídicas, é possível falar em uma balburdia. Nesse sentido, essa teoria do diálogo das fontes vem para interpretar as normas jurídicas existentes, a partir de uma premissa de visão unitária das leis, partindo do pressuposto de sua complementariedade na hora de resolver um conflito existente entre as leis.

A abordagem desse assunto é de grande relevância ao tema em estudo, uma vez que, conforme os doutrinadores, a teoria do diálogo das fontes visa introduzir uma nova modalidade de interpretação das leis do ordenamento jurídico brasileiro por meio da sua complementariedade. Visando isso, o código de defesa do consumidor, em seu artigo 7º<sup>7</sup>, explica basicamente sobre essa importância da complementação de outras legislações existentes, tanto no âmbito nacional como decorrentes de tratados ou convenções internacionais. Sendo assim, resta claro que quando houver uma lei que trate do direito e proteção do consumidor, essa poderá ser aplicada de forma conjunta com o código de defesa do consumidor, interpretando a teoria do diálogo das fontes.

### **3 CONTRATO NO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR**

À luz da Constituição federal, é possível observar que, em seu artigo 5º, inciso XXXII (BRASIL, 1988, on-line), trata-se da ordem jurídica e dos direitos do consumidor, quando diz que o Estado promoverá, na forma da lei, a defesa do consumidor. A referida carta magna transformou a proteção e defesa do consumidor em um princípio de ordem econômica, para assegurar a todos existência digna conforme a justiça social. É o que diz o artigo 170, inciso V<sup>8</sup>. Por esse motivo, o Congresso Nacional, no prazo de 120 dias após a promulgação da Constituição federal, elaborou o que é denominado código de defesa do consumidor, sendo criada a lei nº 8.078\1990. Essa lei trouxe, em seu bojo, tudo o que

---

<sup>7</sup> Art. 7º Os direitos previstos neste código não excluem outros decorrentes de tratados ou convenções internacionais de que o Brasil seja signatário, da legislação interna ordinária, de regulamentos expedidos pelas autoridades administrativas competentes, bem como dos que derivem dos princípios gerais do direito, analogia, costumes e equidade.

<sup>8</sup> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: [...] V - Defesa do consumidor (BRASIL, 1988, on-line).

diz respeito à parte mais fraca da relação processual, que é consumidor, atendendo as reclamações acerca da contratação em massa com as leis mais modernas sobre ações protetivas da negociação.

Conclui-se, então, que o código de defesa do consumidor é exemplo claro de um direito em razão da função social, e do princípio da boa-fé, ou seja, nem público, nem privado, pois os ramos se interpretam em favor do consumidor a parte hipossuficiente da relação jurídica negocial, pois o que mais gera essa vulnerabilidade do consumidor é a ausência de informações a respeito dos produtos e serviços que adquirem.

Por essa razão, o código do direito do consumidor estipula também, em seu artigo 30<sup>9</sup>, que antes de iniciar qualquer relação jurídica, o fornecedor deve informar a oferta apresentação e publicidade, pois se trata de informação obrigatória para formalização do contrato.

#### 4 CONTRATOS ELETRÔNICOS

As contratações, hoje em dia, estão cada vez menos burocráticas, com menos discussões e até mesmo com menos explicação, onde se opta por medidas mais automatizadas para a solidificação do vínculo entre as partes. Um dos exemplos onde isso se mostra bastante forte é nos contratos de adesão, modalidade essa de contrato celebrado por duas partes, onde ocorre que os direitos e deveres e as condições existentes no presente contrato são estabelecidas exclusivamente pelo proponente, sem que a outra parte possa discutir ou modificar qualquer que seja o conteúdo do presente acordo, fazendo com que fique bem limitado, sendo chamadas de cláusulas pré-dispostas.

Com a evolução da sociedade, surgiram diversos avanços tecnológicos no âmbito da informática e telecomunicação. Com todas essas mudanças, a sociedade se tornou mais dinâmica e a relação de consumo mais acessível na circulação de bens e produtos por meio da internet. Hoje em dia, observa-se uma crescente presença das empresas no meio virtual. Essas empresas ofertam diversos produtos e serviços, que podem ser contratados de forma mais rápida e fácil.

Outro ponto de grande relevância é a classificação dos contratos eletrônicos, que por mais que a formalização se dê por meio de um sistema informatizado, eletrônico,

---

<sup>9</sup> **Art. 30.** Toda informação ou publicidade, suficientemente precisa, veiculada por qualquer forma ou meio de comunicação com relação a produtos e serviços oferecidos ou apresentados, obriga o fornecedor que a fizer veicular ou dela se utilizar e integra o contrato que vier a ser celebrado (BRASIL, 1990, on-line).

encontra-se o momento de sua celebração respaldado no âmbito jurídico, recaindo sobre esse normas e aspectos jurídicos, de acordo com suas peculiaridades encontradas.

Existem diversas modificações no momento da celebração do contrato, que dependem das circunstâncias de tempo, modo e lugar referente ao momento da formalização. Dessa forma, é de suma importância classificar os tipos de contrato, pois tais aspectos influenciarão na determinação da legislação aplicada, os meios de provas, as partes envolvidas, a segurança de informações no uso da internet, além dos aspectos para a formação dos contratos que ultrapassam os limites da jurisdição em diversos países, fazendo com que haja a necessidade de verificar a jurisdição aplicada para dirimir os contratos on-line.

#### 4.1 CLASSIFICAÇÃO DOS CONTRATOS ELETRÔNICOS

Na classificação quanto ao grau de interação entre o homem e a máquina, Sheila do Rocio Cercal (2007) classifica como: Inter sistêmicos, Interativos e Interpessoais.

##### 4.1.1 Contratos Inter sistêmicos

É a relação operada entre máquina e máquina, ou seja, o sistema automatizado, onde as empresas programam os aplicativos e sites para celebração e formalização do contrato. Esse tipo de contrato ocorre mais quando as partes dos dois lados são empresários e mais basicamente quando se trata de mercadorias no atacado, por ser de empresa para empresa.

##### 4.1.2 Contratos Interativo

Esse é o tipo mais comum e se trata do objeto de aprofundamento do estudo do presente trabalho. Conforme explica a referida autora, nesse tipo de contrato a comunicação entre as partes se dá por meio de uma pessoa e um sistema informatizado já programado. Um exemplo seria os contratos realizados quando se acessa um site ou loja virtual, que mantém a oferta de produtos no ambiente virtual.

Os contratos interativos são o modelo de contrato mais frequente nos dias de hoje, pois o usuário\consumidor, ao clicar no site ou loja virtual e ver constando todas as informações acerca dos produtos e serviços oferecidos pela empresa, interagem com o site e disponibiliza dados.

### 4.1.3 Contratos Interpessoais

Essa modalidade de contrato diz respeito a comunicação das partes que se dá por meio de pessoas físicas ou jurídicas que se valem do meio informatizado para realizar propostas, contratação e instrumentalização de acordos. Um exemplo seria os contratos formalizados por meio de e-mail, sites, videoconferência, chats ou sala de conversação.

## 4.2 VALIDADE JURÍDICA DOS CONTRATOS ELETRÔNICOS

Com a classificação dos contratos, fica mais simples entender como ocorre a validação da relação jurídica no meio eletrônico. Para entender que o contrato eletrônico tem validade jurídica, de acordo com os efeitos pretendidos, é importante destacar os requisitos de validade dos contratos, que pode ser a certificação eletrônica, assinatura digital, autenticação eletrônica, tudo para manter a integridade do documento. Existe uma falsa sensação de que o contrato eletrônico é mais frágil que o contrato tradicional (físico). Porém, o contrato eletrônico é como qualquer outro. A única diferença é a manifestação de vontade.

Com base nos ensinamentos de Renato Muller da Silva (2001) que aponta como um grande problema a autenticidade dos documentos eletrônicos nos contratos celebrados pela internet. Afirma também que, para se caracterizar a validade jurídica dessa modalidade de contrato, é necessário que os contratos estejam devidamente assinados, dentro do seu ambiente virtual, que nessa categoria se enquadram as assinaturas eletrônicas que podem ser por código secreto, assinatura digital (criptografada), criptografia com chave privada ou pública e mediante senha.

Na legislação brasileira, a assinatura digital é realizada por um certificado digital emitido por uma autorizada certificadora vinculado ao ICP- BRASIL. Por esse motivo, a assinatura digital tem a mesma validade da assinatura manuscrita.

## 4.3 DA FORMAÇÃO DOS CONTRATOS

As relações jurídicas por meio da internet realizadas entre brasileiros estão sujeitas aos mesmos princípios e regras aplicados aos demais contratos, no que diz respeito a formalização.

Por esse motivo, a formação dos contratos tem início com as negociações preliminares pela manifestação de vontade entre as partes, que no caso dos contratos eletrônicos, está presente por meio dos meios informatizados. A manifestação das partes se origina no acordo entre duas ou mais pessoas, em que uma promete e a outra aceita.

De forma tácita ou expressa, os contratos eletrônicos podem ocorrer total ou parcial por meio digital, ou seja, para qualquer contrato se tornar válido, exige-se a manifestação das partes para início de sua formação.

Com base nisso, resta evidente a relação do código de defesa do consumidor aos contratos eletrônicos, tendo em vista que uma vez informado ou publicitado pelo fornecedor, esse será obrigado a se fazer valer dessas informações para a celebração do contrato, sob pena de acarretar prejuízos aos consumidores. Um exemplo seria no caso de produtos e serviços publicitados nos meios digitais, e de comunicação, como no caso de propagandas em televisores, rádios e redes sociais. Após feita a publicidade, o fornecedor fica obrigado à celebração da relação jurídica.

Um outro ponto importante para determinar a formação do contrato é no caso do prazo de validade de uma proposta ofertada pelo proponente, porque uma proposta ofertada não pode perdurar por tempo indeterminado. Por esse motivo, a legislação teve o cuidado de mencionar hipóteses da força vinculante da proposta, por motivo do lapso temporal entre a proposta e a aceitação.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

De antemão, cumpre deixar claro que o objetivo do trabalho não foi esgotar todo o tema, mas analisar aspectos considerados importantes e específicos quanto à contratação eletrônica, resultando nas considerações transcrita a seguir.

Com a análise e estudo do tema desenvolvido neste trabalho, resta claro que a sociedade se modernizou com o passar do tempo. Nesse sentido, com o desenvolvimento da tecnologia e os meios de comunicação, se encontra cada vez mais em evolução o mercado de consumo. O contrato eletrônico está cada vez mais sendo adotado pela sociedade, uma vez que demonstra a rapidez da formação do contrato, que antes demorava bastante para se concretizar, principalmente quando as partes da relação jurídica se localizavam em cidades ou estados diferentes, onde se levava dias para assinatura do contrato e devolução dos papéis assinados.

A internet definiu uma grande evolução na tecnologia das informações, trazendo o que se denomina contratação eletrônica, onde as partes acordam entre si por meio de sistemas informatizados, programas ou aparelhos eletrônicos. Nessa perspectiva, a internet ampliou as possibilidades de compartilhamento de informações e forma de negociar.

Ao fazer parte de uma formação de contratação por meio eletrônico, o consumidor sempre deve se manter atento na hora da formalização dos contratos, principalmente quando se tratar de contratos eletrônicos com cláusulas pré-estabelecidas. Antes de celebrar um contrato pelos meios informatizado, deve se observar, a priori, as informações prestadas pelas empresas, para não gerar grandes problemas no futuro, uma vez que não existe legislação específica que regula a matéria, ficando à mercê de leis gerais que, por analogia, se enquadram no contexto.

Importante ressaltar que as empresa que praticam atividades por meios eletrônicos devem estar preparadas para o atendimento às normas de proteção do consumidor, colocando em prática a efetiva defesa e direitos para com seus usuários.

Por fim, conclui-se que, com a análise de todo o tema, é possível exclaimar que os contratos eletrônicos, por não haver legislação específica, devem ser observados de acordo com o caso concreto, aliando-se a outras legislações existentes no ordenamento jurídico, sob argumento da teoria do diálogo das fontes, complementando, assim, com os contratos em geral do código civil tradicional, e outras legislações que se assemelham com a proteção e defesa do consumidor, até que aprovem uma regulamentação específica para tratar de assuntos relacionados à contratação eletrônica.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Fabricio Bolzan de. **Direito do consumidor esquematizado**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores (org.). **Lei modelo da UNCITRAL para o comércio eletrônico**. Brasília: DCT, 1996. Disponível em: <https://s.conjur.com.br/dl/lei-modelo-arbitragem-elaborada.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Institui o Código de Processo Civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 março 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

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

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto lei nº 4657, de 04 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto lei nº 7962, de 15 de março de 2013.** Para dispor sobre a contratação no comércio eletrônico. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2013/decreto/d7962.htm#art9](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7962.htm#art9). Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13874.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 8078, de 11 de setembro de 1990.** Código do Consumidor. 13. ed. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18078compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18078compilado.htm). Acesso em: 15 abr. 2021.

EFING, Antônio Carlos. **Fundamentos do direito das relações de consumo: consumo e sustentabilidade.** 4. ed. rev. e atual. Curitiba: Juruá, 2019.

FILOMENO, José Geraldo Brito. **Manual de direitos do consumidor.** São Paulo: Atlas, 1991.

FINKELSTEIN, Maria Eugênia Reis. **Aspectos jurídicos do comércio eletrônico.** Porto Alegre: Síntese, 2004.

GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. **Novo curso de direito civil, volume 4: contratos.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito Civil Brasileiro – Contratos e Atos Unilaterais,** 2019.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Contratos e atos unilaterais.** 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Responsabilidade Civil.** São Paulo: Saraiva, 2020.

GONÇALVES, Sérgio Ricardo Marques. O Comércio Eletrônico e suas implicações jurídicas. In: BLUM, Renato Opice. (org.). **Direito Eletrônico.** São Paulo: EDIPRO, 2001.

LEAL, Sheila do Rocio Cercal Santos. **Contratos eletrônicos: validade jurídica dos contratos via internet.** São Paulo: Atlas, 2007

- LÔBO, Paulo. **Direito civil: contratos**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- LORENZETTI, Ricardo Luiz. Trad. Fabiano Menke. **Comércio Eletrônico**. São Paulo: RT, 2004.
- MARQUES, Claudia Lima. **A insuficiente proteção do consumidor nas normas de direito internacional privado**. São Paulo: RT, 2011.
- OPICE BLUM, Renato Muller da Silva. As assinaturas eletrônicas e o direito brasileiro. In: Comércio eletrônico, diversos autores. São Paulo: **Revista dos Tribunais**, 2001.
- PEREIRA, Caio Mario da Silva. **Instituições de Direito Civil**. Volume 3. Contratos – 21. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.
- PEREIRA, Caio Mário Silva. **Instituições de Direito Civil - Vol. III**, 23ª edição. Forense, 12/2018.
- PINTO, Cristiano Vieira Sobral. **Direito Civil: Sistematizado**. 7. ed. Salvador: Juspodivm, 2016.
- ROCHA, M. C. S. **Princípio do equilíbrio contratual: à luz da doutrina e da jurisprudência**. Curitiba: Juruá, 2018.
- SILVA, Sérgio Roberto de Lima e. Uma assinatura digital tem validade jurídica? **BryTecnologia**, jun. 2018. Blog de assinatura digital. Escrito por Sergio Roberto de lima. 2018. Disponível em: <https://www.bry.com.br/blog/assinatura-digital-validade-juridica/>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- TARTUCE, Flávio. A “lei de liberdade econômica” (lei 13.874\2019) e os seus principais impactos para o direito civil. Segunda parte. **Migalhas**, out. 2019. Escrito por Flavio Tartuce. 2019. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/313017/a--lei-da-liberdade-economica---lei-13-874-19--e-os-seus-principais-impactos-para-o-direito-civil--segunda-parte>. Acesso em: 15 abr. 2021.
- TARTUCE, Flávio. **Direito Civil 3 Teoria Geral dos Contratos em Espécie**. 9 ed. São Paulo: Método, 2014.
- TARTUCE, Flávio. **Manual de direito civil: volume único**. 10. ed. São Paulo: Método, 2020.
- TARTUCE, Flávio; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. **Manual de direito do consumidor: direito material e processual**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.
- VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2017. (Coleção direito civil;3)
- VENOSA, Sílvio de Salvo. **Direito Civil: contratos / Sílvio de Salvo Venosa**. – 19. ed.– São Paulo: Atlas, 2019.
- ZANETTI, A. C. **Princípio do equilíbrio contratual**. São Paulo: Saraiva, 2012.

*Fundamentação filosófico-jurídica  
quanto à indispensabilidade da  
atuação do Ministério Público:  
um breve estudo da proteção  
aos animais não-humanos*



**ELISANA ANDRÉIA FERREIRA MOURA**

Advogada, pós-graduada em Ciências Penais.

E-mail: [elisanamoura54@gmail.com](mailto:elisanamoura54@gmail.com)

# FUNDAMENTAÇÃO FILOSÓFICO-JURÍDICA QUANTO A INDISPENSABILIDADE DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO: UM BREVE ESTUDO DA PROTEÇÃO AOS ANIMAIS NÃO-HUMANOS

RESUMO: O Ministério Público atua de forma presente na proteção aos animais não-humanos, garantindo o cumprimento das leis de proteção aos animais e combatendo os maus-tratos e abandono. Podendo atuar de diversas formas, como promovendo ações civis públicas, fiscalizar o cumprimento das leis, atuar em parceria com outras instituições e promover a educação da população sobre a importância da proteção animal. A filosofia também é importante para entender a proteção aos animais e a atuação do Ministério Público nesse campo. Várias correntes filosóficas podem justificar a proteção dos animais não-humanos, como o utilitarismo, a teoria Kantiana e a teoria dos direitos animais. Assim, a fundamentação filosófico-jurídica da indispensabilidade da atuação do Ministério Público na proteção aos animais está baseada na responsabilidade do Estado em garantir a proteção dos direitos animais, na necessidade de proteger o direito à vida e ao bem-estar dos animais bem como reconhecer que a aptidão ao sofrimento, é requisito para tratamento com igualdade em relação a todos os seres vivos, como também os “deveres” dos seres racionais para com os animais seriam, na verdade, deveres indiretos para com os humanos.

**PALAVRAS-CHAVE: Ministério Público. Animais não-humanos. Proteção. Direitos difusos. Utilitarismo.**

## INTRODUÇÃO

O ordenamento jurídico pátrio possui pouca bibliografia e uma legislação extremamente insuficiente no que concerne aos direitos e proteção aos animais, não encontrando substrato teórico amplo em relação a este tema. Diante disso, torna-se importante conhecer a evolução do tema sob o ponto de vista legal, tanto sob o paradigma de projetos de lei, leis vigentes bem como a jurisprudência pátria no que diz respeito à visão normativo-jurídica que vem se instalando em frente a proteção de animais não-humanos.

Assim, ao falar em proteção aos animais não há como olvidar a necessidade de apontar um órgão que possua prerrogativas constitucionais e legais para tanto, qual seja, o Ministério Público, uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, ao qual incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Assim surge o problema deste presente artigo científico: Qual a fundamentação filosófico-jurídica quanto a indispensabilidade da atuação do ministério público na proteção aos animais não-humanos? Ou seja, sobre a existência de fundamentação filosófico-jurídico

quanto a indispensabilidade da atuação do *Parquet* na proteção aos animais não-humanos (especificamente cães e gatos).

Neste ínterim, por ter um largo campo de ação, elege-se para este artigo científico as hipóteses de que o Ministério Público poderá utilizar-se de qualquer ação prevista no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de defender os interesses difusos (a tutela do direito dos animais, por conseguinte, é embasada no direito difuso à vida, à segurança e à dignidade), sendo legitimado constitucionalmente para tanto; fundamentação filosófica baseada no reconhecimento da capacidade de sofrimento e de interesses dos animais não-humanos justifica a proteção legal desses seres; a existência de um arcabouço jurídico nacional e internacional que reconhece os direitos dos animais não-humanos indica a necessidade de uma atuação efetiva do Ministério Público nessa área; o Ministério Público, como órgão independente e defensor dos interesses difusos, possui legitimidade para atuar na proteção dos direitos dos animais não-humanos; a atuação do Ministério Público na defesa dos interesses dos animais não-humanos pode ser fortalecida por meio de medidas como capacitação especializada, cooperação com outras instituições patenteando selos honoríficos e certificados às empresas que coadunam às suas áreas de atuação a proteção aos animais não-humanos e conscientização da sociedade.

Neste sentido, o objetivo geral deste artigo científico trata-se de investigar a fundamentação filosófico-jurídica que respalda a atuação do Ministério Público na proteção dos direitos dos animais não-humanos (especificamente cães e gatos) e como objetivos específicos: analisar os fundamentos filosóficos que sustentam a consideração moral dos animais não-humanos; investigar o arcabouço jurídico nacional relacionado à proteção dos direitos dos animais não-humanos; examinar o papel e as atribuições do Ministério Público no sistema jurídico; delinear a atuação do Ministério Público na defesa dos interesses dos animais não-humanos; identificar os desafios e as possíveis soluções para fortalecer a atuação do Ministério Público na proteção dos animais não-humanos.

Dados do ABINPET – Associação Brasileira da Indústria de Produtos para Animais de Estimação entre os anos 2021 e 2022 estimam em 101 milhões a população de cães e gatos no Brasil, sendo 67,8 milhões de cães e 33,6 milhões de gatos. Segundo o IBGE em 2013, 44,3% dos domicílios do País possuíam pelo menos um cachorro, o equivalente a 28,9 milhões de unidades domiciliares. A população de cachorros em domicílios brasileiros foi estimada em 52,2 milhões, o que indicou uma média nacional de 1,8 cachorro por domicílio, número maior que o número de crianças.

Dessa forma, elenca-se nesse trabalho a relevância da proteção aos animais não-humanos especificamente cães e gatos, por serem tais animais domésticos, segundo os dados relacionados acima, como os que mais sofrem abandono em zona urbana, estão sujeitos a doenças, bem como a uma reprodução desenfreada, posto que não possuem proteção satisfatória de seus direitos.

Sendo assim, faz-se necessário situar a proteção aos direitos individuais como direitos difusos, posto que, segundo renomada doutrina “o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é exemplo clássico de direito difuso. É um direito que assiste a cada brasileiro - segundo convenções e declarações internacionais, em verdade, a cada ser humano (ANDRADE, 2016, p.20). Dessa forma, nada mais coerente que situar a proteção aos animais não-humanos no conceito amplo de direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e sendo portanto, o Ministério Público parte indispensável neste tratamento.

## **TEORIA KANTIANA *versus* CORRENTE UTILITARISTA E A PROTEÇÃO AOS ANIMAIS NÃO-HUMANOS**

Em que pese a visão antropocêntrica amplamente difundida e em decorrência dessa visão os animais não-humanos, quais sejam cães e gatos, não sejam amparados juridicamente como sujeito de direitos, faz-se mister trazer à baila para nosso presente estudo, dois conceituados estudiosos: Immanuel Kant e Jeremy Bentham, que através de suas teorias buscam fundamentar a ética e o direito sob o prisma de princípios universais, correlacionando neste estudo com a proteção jurídica aos animais não-humanos.

Sob esta ótica, segundo Kant apud Dias, 2014:

[...] não nos deve sequer passar pela ideia querer derivar a realidade deste princípio da constituição particular da natureza humana. Pois o dever deve ser a necessidade prática-incondicionada da ação; tem de valer portanto para todos os seres racionais (os únicos aos quais se pode aplicar sempre um imperativo categórico), e só por isso pode ser lei também para toda vontade humana. Tudo o que, pelo contrário, derive da disposição natural particular da humanidade, de certos sentimentos e tendências, mesmo até, se possível, duma propensão especial que seja própria da razão humana e não tenha que valer necessariamente para a vontade de todo o ser racional, tudo isso pode dar lugar para nós a uma máxima, mas não a uma lei; pode dar-nos um princípio subjetivo segundo o qual poderemos agir por queda ou tendência, mas não um princípio objetivo que nos mande agir mesmo a despeito de todas as nossas tendências, inclinações e disposições naturais. Tanto assim, que a sublimidade e íntima dignidade do mandamento expresso num dever resplandecerão tanto mais, quanto menor for o apoio e mesmo quanto maior for a resistência que ele encontre nas causas subjetivas, sem que com isto enfraqueça o mínimo que seja a obrigação que a lei impõe [...].

Assim percebe-se que Immanuel Kant, argumentava que os animais não devem ser vistos apenas como propriedades, mas como seres sencientes que merecem respeito e consideração moral (KANT, 2018). Assim, Kant afirmava que o tratamento cruel aos animais é uma violação do dever moral dos seres humanos, e que os serem racionais devem agir de forma a promover o bem-estar dos animais.

“Se um homem abater o seu cão por este já não ser capaz de o servir, ele não infringe o seu dever em relação ao cão, pois o cão não pode julgar, mas o seu acto é desumano e fere em si essa humanidade que ele deve ter em relação aos seres humanos. Para não asfixiar os seus sentimentos humanos, tem de praticar a generosidade para com os animais, pois aquele que é cruel para os animais depressa se torna duro também na maneira como lida com os homens.”(Kant, Lições de Ética, pp. 239-244)

Fica claro, ao estudar a teoria Kantiana, que mesmo não sendo dotados de razão, os animais não-humanos devem ser respeitados, pois a compreensão de racionalidade de Kant não estava apenas a serviço do interesse próprio. Para ele, o tratamento justo de outros seres que podem compreender e cumprir obrigações também se enquadrava no âmbito da racionalidade. Muito embora, a defesa aos animais não-humanos não esteja abrangido sob a ótica do imperativo categórico, conseqüentemente os seres humanos não podem ter deveres diretos para com eles.

Em outras palavras, na Teoria Kantiana os animais não podem ter direitos. Por considerar que a racionalidade é uma condição *sine qua non* para ser moralmente abrangida, e em sua teoria os animais não humanos não são racionais. Apesar disso, ele afirmou que é errado ser cruel com os animais, fundamentando isso no fato de que se desenvolve um caráter cruel ao tratar mal os animais não humanos, potencialmente resultando em maus-tratos a seres humanos, assim, os “deveres” dos seres racionais para com os animais seriam, na verdade, deveres indiretos para com os humanos (Cochrane, 2013)

Nesta seara, conclui-se em Kant que os serem racionais devem agir de forma a promover o bem-estar dos animais, neste íterim pode-se inferir a indispensabilidade da atuação do Ministério Público na proteção dos animais não-humanos, posto que se trata de órgão originado da racionalidade humana e sendo função essencial a justiça, possui legitimidade levando em consideração esses “deveres indiretos” para com esses animais não-humanos

Para Korsgaard (2005), um kantiano contemporâneo que muito embora defenda a abordagem geral de Kant, rejeitou a conclusão de que ela deveria ser aplicada exclusivamente a humanos. Segundo ele, se os seres humanos estivesse no lugar de um animal não humano, não permitiriam que seus interesses fossem desconsiderados como os deles são.

Assim, todos os animais sencientes deveriam ser considerados como fins em si mesmos, sejam ou não capazes de compreender o conceito de direitos. Argumentou que Kant interpretou mal sua própria teoria ao confundir os sujeitos do imperativo categórico (agentes morais, ou aqueles que respeitam direitos), que precisam ser seres racionais, com os objetos (ou pacientes morais, cujos direitos são respeitados) aos quais ele se aplica, que não precisam ser racionais, apenas sencientes. (KORSGAARD 2005)

Segundo Korsgaard (2005):

Korsgaard concordou com Kant que os seres humanos racionais são capazes de “recuar” de suas próprias crenças e desejos e perguntar a si mesmos se estão justificados em acreditar e desejar como o fazem. Ao contrário de Kant, Korsgaard não pensou que essa racionalidade é o que torna os humanos moralmente consideráveis. Ela argumentou que isso torna os humanos agentes morais e os torna responsáveis por suas ações. Mas, argumentou que os humanos também têm uma natureza animal que diz respeito ao que é bom ou ruim para nós enquanto animais: estar livre da dor, experimentar prazer e felicidade, viver uma vida plena e assim por diante. Em suma, é isso que nos torna o tipo de ser para quem as coisas podem ser boas ou ruins.

Neste interim, surge a indagação, sob que aspecto a Teoria Kantiana fundamenta atuação do Ministério Público na proteção aos animais não-humanos, ou melhor, por que os animais não-humanos merecem essa tal proteção? Como dito anteriormente, depreende-se que racionalidade de Kant não estava apenas a serviço do interesse próprio. Assim, o tratamento justo de outros seres que podem compreender e cumprir obrigações também se enquadrava no âmbito da racionalidade.

Quanto a correntes Utilitarista, que é um tipo de corrente filosófica originada durante o século XVIII. Seus idealizadores foram os filósofos britânicos John Stuart Mill (1806-1873) Jeremy Bentham (1748-1832).

“a Utilidade ou o Princípio de Maior Felicidade, como fundamento da moral, sustenta que as ações estão certas na medida em que elas tendem a promover a felicidade e erradas quando tendem a produzir o contrário de felicidade. Por felicidade entende-se prazer e ausência de dor, por infelicidade, dor e privação de prazer”. (DIAS, 2012)

Assim defende que as ações devem ser avaliadas pela sua capacidade de produzir o maior bem-estar possível para o maior número de seres sencientes. Nessa perspectiva, os animais não humanos possuem interesses próprios e devem ser protegidos de formas que maximizem seu bem-estar. Como aborda BENTHAM: *"A questão não é eles pensam? ou eles falam? A questão é eles sofrem."*

Segundo as bases fundamentais que orientam o Utilitarismo pode-se salientar, sinteticamente, uma regra essencial: O valor moral de um certo comportamento deve ser determinado pelo seu potencial de utilidade; ou seja, na medida que dele decorre um

incremento ou decréscimo do bem geral. Noutras palavras, uma ação é, moralmente, positiva na medida em que dela redundam benefícios para uma determinada base de sujeitos que, quase aritmeticamente, superam eventuais prejuízos dela decorrentes. (SINGER, 1993, p.8)

Ou seja, de acordo com os princípios fundamentais do Utilitarismo, podemos resumir em uma regra essencial: O valor moral de um comportamento deve ser avaliado pelo seu potencial de ser útil, ou seja, se ele resulta em um aumento ou diminuição do bem-estar geral. Em outras palavras, uma ação é moralmente positiva se proporciona mais benefícios do que prejuízos para um grupo específico de pessoas.

Partindo de tais considerações, BENTHAM afirma a possibilidade de comparar a discriminação entre espécies, que o ser humano realiza contra os animais, com a odiosa discriminação racial, que alguns homens impõem sobre outros, da sua mesma espécie. (BENTHAM, 1984). Racistas, sexistas e especistas violam o princípio da igualdade, ao conferirem maior peso aos interesses dos membros da própria raça, sexo e espécie. Infelizmente, a maioria dos seres humanos é especista; e, por isso, subjuga os animais nãohumanos (que não pertencem à espécie humana). Singer defende que discriminar os seres, apenas, com base na sua espécie, é uma forma de preconceito, imoral e indefensável; do mesmo modo que a discriminação, com base na raça é imoral e indefensável” (SINGER, 2013, p. 354).

Assim pode-se compreender que a discriminação entre espécies, tratar os animais de forma inferior, pode ser comparada à discriminação racial, uma repugnante imposta por alguns seres humanos sobre outros da mesma espécie. Racistas, sexistas e especistas violam o princípio da igualdade ao dar maior importância aos interesses de sua própria raça, sexo ou espécie. Ao subjugar animais não humanos o ser humano torna-se especista, assim discriminar os seres com base apenas em sua espécie é uma forma de preconceito imoral e indefensável, assim como a discriminação racial é imoral e indefensável.

Neste interim, surge a indagação, sob que aspecto o Utilitarismo fundamenta atuação do Ministério Público na proteção aos animais não-humanos, ou melhor, por que os animais não-humanos merecem essa tal proteção? Para refletir sobre a indagação, importante o que afirmar BENTHAM(1984):

[...] Pode vir o dia em que o resto da criação animal adquira aqueles direitos que nunca lhes deveriam ter sido tirados, se não fosse por tirania (...) Que outro fator poderia demarcar a linha divisória que distingue os homens dos outros animais? Seria a faculdade de raciocinar, ou talvez a de falar? Todavia, um cavalo ou um cão adulto é incomparavelmente mais racional e mais social e educado que um bebê de um dia, ou de uma semana, ou mesmo de um mês. Entretanto, suponhamos que o caso fosse outro: mesmo nesta hipótese, que se demonstraria com isso? O problema não consiste em saber se os animais podem raciocinar; tampouco interessa se falam ou não; o verdadeiro problema é este: podem eles sofrer? (BENTHAM, 1984)

Assim, depreende-se que a justa proteção aos animais não-humanos e consequentemente a indispensável atuação do *Parquet* deve-se justamente porque não seria a racionalidade humana o quesito fundamental para que qualquer ser possa ser sujeito de direitos, mas sim porque o que interessa mesmo é a faculdade de sentir/sofrer. Atuando assim o Ministério Público, na condição de função essencial à justiça nesta abordagem Utilitarista, uma vez que “parte da ideia de que a justiça “é buscada para todos os seres capazes de sentir; muitos dos quais não podem participar na delimitação dos princípios” (NUSSBAUM, 2008, p. 93)

Por fim, a teoria dos direitos animais, que se baseia na ideia de que os animais não humanos são seres sencientes que possuem direitos inalienáveis, independentemente de sua utilidade para os seres humanos. Nessa perspectiva, o Ministério Público pode atuar na defesa desses direitos, garantindo que os animais não humanos sejam tratados de forma justa e com respeito.

“Julgo que racionalmente a perspectiva dos direitos é a teoria moral mais satisfatória. As tentativas de limitar o seu âmbito aos seres humanos só podem revelar-se racionalmente insatisfatórias. É verdade que os animais não têm muitas das capacidades que os seres humanos possuem. Não sabem ler, fazer matemática avançada, construir uma estante ou fazer baba ghanoush. Mas muitos seres humanos também não, e ainda assim não dizemos (nem devemos dizer) que eles (esses humanos) têm por isso menos valor intrínseco, menos direito a ser tratados com respeito que os outros.” (REGAN, 1984)

Dessa forma, entende-se que os animais, assim como os humanos, são seres conscientes e têm valor intrínseco. Embora eles não possuam muitas habilidades humanas, isso não significa que eles sejam menos importantes ou mereçam menos respeito. A semelhança fundamental entre todos os seres é que cada um é um sujeito de uma vida com experiências, e que estas experiências têm importância para si mesmo. Portanto, os animais devem ser vistos como sujeitos com valor intrínseco, assim como os seres humanos.

São as semelhanças entre os seres humanos (entre as pessoas que estão a ler isto, por exemplo), não as nossas diferenças, que têm esse valor mais clara e incontroversamente, que interessam mais. E a semelhança básica verdadeiramente crucial é apenas esta: cada um de nós é um sujeito de uma vida com experiências, uma criatura consciente com um bem-estar individual que tem importância para si mesmo, seja qual for a sua utilidade para os outros. Queremos e preferimos coisas, sentimos e acreditamos em coisas, recordamos e esperamos coisas. E todas estas dimensões da nossa vida – incluindo o nosso prazer e dor, o nosso deleite e sofrimento, a nossa satisfação e frustração, a nossa existência prolongada ou morte precoce – afectam a qualidade da nossa vida tal como a vivemos e experimentamos como indivíduos. E o mesmo se pode dizer daqueles animais que nos interessam (aqueles que são comidos e caem em armadilhas, por exemplo) – também eles têm de ser vistos como sujeitos de uma vida com experiências, como sujeitos com valor intrínseco.

Há quem resista à ideia de que os animais têm valor intrínseco. «Só os seres humanos têm esse tipo de valor», professam. Como se poderá defender esta

perspectiva restritiva? Poderemos dizer que só os seres humanos têm a razão, a inteligência ou a autonomia necessária? Mas há muitos, muitos seres humanos que não satisfazem estes padrões, e ainda assim entende-se razoavelmente que têm valor independentemente da sua utilidade para os outros. Poderemos defender que só os seres humanos pertencem à espécie apropriada, à espécie *Homo sapiens*? Isso é especismo crasso. (REGAN, 1984, pp. 111-4)

Assim, compreende-se dessa leitura do trecho de Regan, em sua obra *O Argumento a Favor dos Direitos dos Animais*, que todos os seres vivos, incluindo animais, são sujeitos de uma vida com experiências e têm valor intrínseco. A qualidade de vida de cada indivíduo é afetada por suas experiências e sensações. Algumas pessoas resistem à ideia de que animais têm valor intrínseco, mas essa perspectiva é restritiva e considerada especismo.

Essas e outras correntes filosóficas oferecem fundamentações para a defesa dos direitos dos animais não humanos e, conseqüentemente, para a atuação do Ministério Público em sua proteção, já que através do estudo filosófico é possível a construção de um raciocínio lógico

## **O ORDENAMENTO JURÍDICO PÁTRIO NA PROTEÇÃO AOS ANIMAIS NÃO-HUMANOS E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Ministério Público (MP) é uma instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (art. 127, CF/88).

Para adentrar ao estudo que fundamenta a atuação do MP no tocante a proteção aos animais não-humanos, importante especificar o que o ordenamento jurídico pátrio traz a respeito, relacionando sucintamente quais funções institucionais do Ministério Público estão relacionadas ao tema proposto, e as respectivas ferramentas infraconstitucionais que regulamentam a atuação. Quanto a promoção da ação penal pública, via de regra, o Código de Processo Penal e leis especiais. Quanto a ação civil pública, a Lei 7.347/85, 8.078/90, dentre outras.

Em relação a condução de procedimentos administrativos, deve ser levado em conta a LC 75/93 e a Lei 8.625/93, que normatizam os procedimentos protocolares, tanto os mais corriqueiros aos mais raros. No caso do controle externo da atividade policial, a LC 75/93 traça as diretrizes pelo Ministério Público da União, ao passo que as leis orgânicas estaduais disciplinam a questão no âmbito dos Ministério Públicos do Estados (Art. 129, VII c/c Art. 128, §5º, ambos da CF/88)

Neste sentido, o Ministério Público enquanto órgão ficou encarregado de promover, privativamente, a ação penal pública; zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, dentre outras atribuições.

Art. 25. Além das funções previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, incumbe, ainda, ao Ministério Público: (...) IV - promover o inquérito civil e a ação civil pública, na forma da lei: a) para a proteção, prevenção e reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, e a outros interesses difusos, coletivos e individuais indisponíveis e homogêneos; (...) (LEI ORGÂNICA NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 1993)

Segundo o artigo 225 da CF, a crueldade contra os animais é um crime. Além disso, ele também assegura: “Todos têm direito a um 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”.

No Brasil, a primeira legislação de proteção aos animais, em esfera federal, surgiu com o Decreto nº 16.590, de 10 de setembro de 1924. Entretanto, o verdadeiro movimento legislativo para interrupção de maus-tratos contra animais no Brasil iniciou-se em 10 de julho de 1934, ao ser publicado o Decreto-Lei nº 24.645, no governo de Getúlio Vargas, entre outras leis, tais como o Código de Pesca Decreto-Lei nº 221, de 28 de fevereiro de 1967 e o Código de Caça, Lei nº 5.197, de 03 de janeiro de 1967, posteriormente alterada pela Lei nº 7.653, de 12 de fevereiro de 1988, que conceituou a fauna silvestre como propriedade do Estado, entre outros (SPAGNOL, 2017).

Neste sentido, compreende-se que as leis de proteção aos animais no Brasil, incluindo a Lei dos Crimes Ambientais e a Lei de Proteção à Fauna, destaca-se a mudança no artigo 32 da Lei 9.905/98, que passou a punir com reclusão maus tratos contra cães e gatos. Apesar das leis existentes, os animais ainda são considerados bens móveis semoventes pelo Código Civil Brasileiro, e um projeto de lei tramita no Senado para alterar esse status. Assim reflete-se necessidade de uma punição mais severa para a violência contra os animais e destaca-se a importância de tratá-los como seres dotados de inteligência e sentimentos.

Podemos inferir objetivamente que é fundamental a atuação do Ministério Público, o qual pode atuar de diversas formas frente a proteção desses animais, tais como: promovendo ações civis públicas para obrigar o poder público a implementar políticas públicas de proteção animal, como a criação de abrigos e centros de adoção; fiscalizando o cumprimento das leis de

proteção aos animais, realizando investigações e denunciando casos de maus-tratos e crueldade animal; atuando em parceria com outras instituições, como ONGs e órgãos de fiscalização, para garantir a proteção e o bem-estar dos animais; promovendo a educação da população sobre a importância da proteção animal e a conscientização sobre os direitos dos animais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A fundamentação filosófico-jurídica para a indispensabilidade da atuação do Ministério Público na proteção aos animais está baseada na necessidade de proteger o direito à vida e ao bem-estar dos animais, bem como na responsabilidade do Estado em garantir a proteção desses direitos.

Assim, para responder o questionamento, sob que aspecto a Teoria Kantiana fundamenta atuação do Ministério Público na proteção aos animais não-humanos, ou melhor, por que os animais não-humanos merecem essa tal proteção? Como dito anteriormente, depreende-se que racionalidade de Kant não estava apenas a serviço do interesse próprio. Assim, o tratamento justo de outros seres que podem compreender e cumprir obrigações também se enquadrava no âmbito da racionalidade.

Quanto a corrente filosófica Utilitarista, pode-se deduzir na questão da fundamentação atuação do Ministério Público na proteção aos animais não-humanos, ou melhor, por que os animais não-humanos merecem essa tal proteção? depreende-se que a justa proteção aos animais não-humanos e conseqüentemente a indispensável atuação do Parquet deve-se justamente porque não seria a racionalidade humana o quesito fundamental para que qualquer ser possa ser sujeito de direitos, mas sim porque o que interessa mesmo é a faculdade de sentir/sofrer. Atuando assim o Ministério Público, na condição de função essencial à justiça nesta abordagem Utilitarista, uma vez que parte da ideia de que a justiça é buscada para todos os seres capazes de sentir; muitos dos quais não podem participar na delimitação dos princípios.

Quanto a Teoria do Direito, depreende-se que os animais têm direitos morais e que devem ser considerados sujeitos de direito, é uma das bases para a proteção dos animais. A partir dessa perspectiva, é possível argumentar que o Ministério Público deve atuar na defesa dos direitos animais, uma vez que o Estado tem o dever de proteger todos os seres sencientes, incluindo animais não humanos.

Assim, pode-se afirmar que o Ministério Público poderá utilizar-se de qualquer ação prevista no ordenamento jurídico brasileiro com o objetivo de defender os interesses difusos (a tutela do direito dos animais, por conseguinte, é embasada no direito difuso à vida, à segurança e à dignidade), sendo legitimado constitucionalmente para tanto; a corrente Utilitarista traz forte fundamento filosófico ao reconhecer a capacidade de sofrimento e de interesses dos

animais não-humanos justificando assim a proteção legal desses seres; a existência de um arcabouço jurídico nacional e internacional que reconhece os direitos dos animais não-humanos indica a necessidade de uma atuação efetiva do Ministério Público nessa área; o Ministério Público, como órgão independente e defensor dos interesses difusos, possui legitimidade para atuar na proteção dos direitos dos animais não-humanos; a atuação do Ministério Público na defesa dos interesses dos animais não-humanos pode ser fortalecida por meio de medidas como capacitação especializada, cooperação com outras instituições patentando selos honoríficos e certificados às empresas que coadunam às suas áreas de atuação a proteção aos animais não-humanos e conscientização da sociedade

Além disso, a proteção dos animais está prevista na Lei de Crimes Ambientais (Lei nº 9.605/98), que estabelece sanções penais e administrativas para condutas que causem danos aos animais. Nesse sentido, o Ministério Público tem o papel fundamental de fiscalizar o cumprimento dessa legislação e de promover ações judiciais quando necessário.

Em resumo, a fundamentação filosófico-jurídica da indispensabilidade da atuação do Ministério Público na proteção aos animais está baseada na responsabilidade do Estado em garantir a proteção dos direitos animais, na necessidade de proteger o direito à vida e ao bem-estar dos animais bem como reconhecer que a aptidão ao sofrimento, é requisito para tratamento com igualdade em relação a todos os seres vivos, como também os “deveres” dos seres racionais para com os animais seriam, na verdade, deveres indiretos para com os humanos.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

ANDRADE, Lasson; MASSON, CLEBER, Masson; ANDRADE, Adriano. **INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS ESQUEMATIZADO**. 6 ed. rev. Atualizada e ampliada – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2016

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

Cochrane, A. (2013) “From human rights to sentient rights”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 16, pp. 655-675.

DIAS, M. C. L. C. **A diferença entre os conceitos de moral no utilitarismo de Bentham e John Stuart Mill**: a moralidade como derivada das respectivas noções de natureza humana. Princípios. Revista de Filosofia. Natal, v. 19, n. 32 jun./dez. 2012.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Declaração de Cambridge sobre a Consciência em Animais Humanos e Não Humanos**. 31 jul. 2012. Disponível [aqui](#). Acesso em: 23 de abril 2023.

MARTINS, A. M. **Contratualismo**. In: **Dicionário de filosofia moral e política**.

file:///C:/Users/professor/Downloads/fcea344406ea985ed0b10cbb2f1ecdbd.pdf, disponível em 17 de Maio de 2018.

NUSSBAUM, Martha C. **Frontiers of justice: disability, nationality, species membership**. Massachusetts: Harvard University Press, 2006.

HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil**. Coleção Os pensadores, vol. XIV. Tradução João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Abril cultural, 1974.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. Coleção Os pensadores, vol. XXIV. Tradução Lourdes Santos Machado. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

REGAN, Tom. **O Argumento a Favor dos Direitos dos Animais**. Rowman & Littlefield Publishers. 1984, pp. 111-4

SINGER, Peter. **Animal liberation**. Australia: HaperCollins, 1975

UNESCO, 29 de janeiro de 1978, Bruxelas. Declaração Universal dos Direitos dos Animais. Disponível em: . Acesso em 29/02/2012.

*Manifestação do princípio  
do acesso à Justiça na atuação  
extrajudicial do Ministério Público  
no âmbito dos direitos difusos*



**THAYNÃ LIMA ALVES**

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Doutora Josefina Demes (UESPI). Pós-Graduanda em Direito Civil: Negócios, Obrigações e Contratos pelo Instituto Legale Educacional. E-mail: thaynan.limaf@gmail.com



**JOÃO VITOR RESENDE CARVALHO**

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Torquato Neto (UESPI). Pós-graduanda em Civil e Processo Civil pelo Instituto Legale Educacional. Estagiário de Pós-graduação da 19ª Promotoria de Teresina-PI. E-mail: r.jvitor@outlook.com

# MANIFESTAÇÃO DO PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA NA ATUAÇÃO EXTRAJUDICIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO ÂMBITO DOS DIREITOS DIFUSOS

Thaynã Lima Alves\*<sup>1</sup>

João Vitor Resende Carvalho\*

## RESUMO

O Ministério Público corresponde a uma das funções essenciais da justiça previstas na Constituição. Com essa relevante competência, o *Parquet* é responsável pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Dessa maneira, objetivando dar maior eficiência a atuação das promotorias, diante do grande crescimento de demandas judiciais, foram criados os procedimentos extrajudiciais para solução de conflitos cíveis e penais, todavia esse trabalho tratará apenas da seara cível. Ocorre que essa inovação ministerial também gera discussões relacionadas a garantia de acesso à justiça, além de sua eficácia frente a aplicação dos direitos difusos e coletivos, pois busca reduzir as demandas judiciais e trazer um maior caráter conciliatório. Sendo assim, o corrente artigo tem por objetivo principal esmiuçar a relação dos procedimentos extrajudiciais do *Parquet* com o princípio fundamental do acesso à justiça, assim como discutir sua importância frente a aplicação dos direitos difusos e coletivos. Nesse diapasão, serão mencionados de forma colateral o conceito, modalidades e finalidades dos procedimentos extrajudiciais, assim como os empecilhos práticos à sua aplicação. A pesquisa tem cunho descritivo, e com o uso do método dedutivo, além de possuir o teor qualitativo. Para sua realização a legislação nacional, artigos e livros nacionais e internacionais foram utilizados. Ao seu fim, chegou-se à ilação de que os mecanismos dos procedimentos extrajudiciais possuem grande relevância para aplicação dos direitos difusos e coletivos, em que pesem enfrentarem barreiras gerais e específicas descritas ao longo do trabalho.

**PALAVRAS-CHAVE:** procedimentos extrajudiciais; acesso à justiça; *Parquet*.

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 com ênfase na defesa dos direitos sociais e do Estado Democrático de Direito positivou o acesso à justiça como um direito fundamental, pondo-o em consonância ao princípio da igualdade, assim como

---

<sup>1</sup>Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Doutora Josefina Demes (UESPI). Pós-Graduada em Direito Civil: Negócios, Obrigações e Contratos pelo Instituto Legale Educacional. E-mail: thaynan.limaf@gmail.com

<sup>\*\*</sup>Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Torquato Neto (UESPI). Pós-graduada em Civil e Processo Civil pelo Instituto Legale Educacional. Estagiário de Pós-graduação da 19ª promotoria de Teresina-PI. E-mail: r.jvitor@outlook.com

regulamentou a defesa dos direitos metaindividuais, de modo a evidenciar um dos motivos que a Carta Magna ficou conhecida como Constituição Cidadã.

Nesse cenário, diversos mecanismos foram usados para garantir o acesso à justiça na defesa dos direitos difusos e coletivos. Todavia, a efetividade da previsão normativa encontra limitações no volume processual do Judiciário, além das grandes divisões sociais do país.

De fato, a dimensão continental do Brasil, que tem, por consequência, uma variedade de povos e culturas, além das mazelas praticamente inerentes, traz grandes desafios na concretização do princípio da igualdade e, por consequência, no acesso à justiça e à proteção dos direitos transindividuais.

Em face da realidade em comento, a função social do Ministério Público surgiu e foi prevista no art.127 da Constituição Federal.

Dada a função institucional do Ministério Público na proteção da ordem social, defesa dos direitos dos vulneráveis, e dos direitos difusos e coletivos é latente a necessidade da busca de atuações expressivas do órgão na sociedade.

Nesse sentido, ao longo da história do órgão a legislação interna e nacional estruturou novos mecanismos de atuação extrajudicial para o cumprimento de suas funções civis e sociais.

Tal atuação ministerial mostra especial relevância no campo dos direitos difusos, pois permite uma solução mais rápida, muitas vezes consensual e efetiva de violações graves à coletividade, sem haver a necessidade de recorrer a morosidade do já abarrotado judiciário.

No âmbito da atuação extrajudicial o *parquet* não atua nos ditames pré-processuais da atuação autocompositiva e arbitral, mas, se trata de procedimento de teor administrativo que é regulamentado por disposições do órgão, que não advém apenas da tutela do Estado Juiz.

Ocorre que mesmo essa atividade paralela enfrenta problemas de ordem prática, além de limitações jurídicas, sendo necessária a realização de avaliações sobre tais dificuldades, e os meandros acerca da efetividade da atuação.

Além disso, a ausência de clareza e reflexão jurídica acerca da relação dos procedimentos extrajudiciais, enquanto facilitadores da garantia do acesso à justiça no âmbito dos direitos indisponíveis, evidenciam a necessidade da discussão.

Dessa maneira, busca o presente trabalho estabelecer as formas de manifestação do acesso à justiça na atuação extrajudicial do Ministério Público, além dos empecilhos para sua efetividade.

Ademais, ao longo dos tópicos, serão analisadas as espécies de atuação extrajudicial do *Parquet* atrelada a base teórica do princípio do acesso à justiça. Para a produção do

presente artigo, foi utilizada pesquisa de cunho descritivo, e com o uso do método dedutivo, além de possuir o teor qualitativo, com ampla análise bibliográfica da legislação nacional, artigos e livros.

## **1 CONCEITO, TIPOS E OBJETIVOS DOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS**

O Ministério Público, na sua posição de função essencial da justiça, possui relevantes atribuições em relação a ordem jurídica, o regime democrático e os direitos individuais e sociais (BRASIL, 1988). Desse modo, por possuir competências tão relevantes e, ao mesmo tempo, significativamente complexas, os diversos órgãos ministeriais necessitam ampliar suas formas de atuação.

Frente a necessidade, surgem os procedimentos extrajudiciais, apresentados como meios dotados de maior celeridade, resolutividade e direcionados para soluções consensuais, motivo pelo qual, seu uso tem crescido bastante dentro do âmbito nacional, estando sua incidência em aumento também em relação aos direitos difusos (BARROS, 2018).

Os referidos procedimentos foram regulamentados a partir da criação do Conselho Nacional do Ministério Público que disciplinou, por meio da Resolução 23/2007, os procedimentos preparatórios e inquéritos civis. Os demais, por sua vez, foram instituídos, posteriormente, na Resolução CNMP nº 174/2017 que disciplina a instauração e a tramitação da notícia de fato e o procedimento administrativo.

Em sua atuação extrajudicial, o Ministério Público pode se utilizar da notícia de fato, procedimento preparatório administrativo, procedimento administrativo (P.A), audiências públicas, recomendações, termo de ajustamento de conduta e reuniões.

A Notícia de fato é disciplinada já no art. 1º da Resolução nº 174/2017 – CNMP:

Art. 1º A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações.

Verifica-se que o conteúdo da norma é amplo, pois não elenca restrições ou requisitos para que a demanda apresentada ao órgão do Ministério Público seja considerada uma notícia de fato, como demonstrada na citação abaixo.

A referência a “qualquer demanda dirigida aos órgãos do Ministério Público” indica que todo e qualquer documento que narre irregularidades à Promotoria ou Procuradoria de Justiça é uma notícia de fato. Envolve, portanto, representações, termos de atendimento, termos de declarações, notícias de jornais etc., desde que informem irregularidades que se encontrem no espectro das atribuições ministeriais, tanto individuais como coletivas (atuação resolutive como agente político de transformação). Logicamente, não são notícias de fato: os convites, os ofícios sociais meramente informativos, as respostas a requisições etc., encaminhados à unidade ministerial. (BARROS, 2018, p. 05)

A depender das informações trazidas pela notícia de fato, pode-se ter um procedimento preparatório administrativo, cujo objetivo é verificar a existência de algum prejuízo aos direitos coletivos ou ao patrimônio público, podendo eventualmente resultar em uma ação civil pública ou outro procedimento. Possui caráter preparatório e deve ser analisada no prazo de 30 (trinta) dias, com possibilidade de prorrogação por até 90 (dias).

Além disso, o Ministério Público também possui como instrumento o processo administrativo, conhecido simplesmente como P.A, que conforme o art. 8º da Resolução nº 177 de 2017, destina-se a:

- I – Acompanhar o cumprimento das cláusulas de termo de ajustamento de conduta celebrado;
- II – Acompanhar e fiscalizar, de forma continuada, políticas públicas ou instituições;
- III – apurar fato que enseje a tutela de interesses individuais indisponíveis;
- IV – Embasar outras atividades não sujeitas a inquérito civil.

Trata-se, portanto, de ferramenta de caráter subsidiário, tendo em vista sua natureza de fiscalizar fatos já devidamente esclarecidos relacionados a direito difuso e individual homogêneo, tal como evidenciam os incisos II e III, e, com mais clareza, o inciso IV. No entanto, o procedimento administrativo também tem o condão de apurar acontecimentos que podem provocar a necessidade de proteção de um direito individual homogêneo, conforme o inciso I (MONFREDINHO, 2019).

O procedimento administrativo é iniciado por portaria com delimitação do objeto. Ademais, segue o princípio da publicidade e deve ser concluído no prazo máximo de um ano (Resolução nº 174 de 2017 do Conselho Nacional do Ministério Público, 2017)

As audiências públicas, por sua vez, são reuniões organizadas para colher as manifestações de interesse da sociedade, podendo, a depender do resultado das deliberações, resultar no envio de relatórios ou recomendações para os órgãos mencionados na audiência (BRASIL, 1993).

Ademais, cumpre consignar a relevância das audiências públicas no âmbito dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos, decorrente de sua própria natureza, pois

ao possibilitar uma orientação ou recomendação a um órgão, acaba por gerar um benefício a um número indeterminado de pessoas.

No entanto, as deliberações realizadas na audiência pública não vinculam o trabalho do membro do Ministério Público, tendo como objetivo a discussão e levantamento de informações relacionadas aos interesses tutelados pelo *Parquet*.

Com relação às recomendações, verifica-se que elas encontram previsão no art. 27, parágrafo único, inciso IV (parte final), da Lei 8.625/93 (Lei Orgânica do Ministério Público). Esse instituto permite ao Ministério Público enviar um posicionamento para que o destinatário amplie sua conduta conforme a ordem jurídica.

Apesar de sua relevância, a recomendação não obriga o destinatário a segui-la, porém há exigência de que esse divulgue o comunicado e o responda por escrito, em obediência a previsão legal mencionada no parágrafo anterior.

O termo de ajustamento de conduta é previsto na Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública), em seu art. 5º, §6º e permite um acordo contendo cláusulas de reparação e/ ou compensação dos danos causados, para a proteção de direitos transindividuais.

Dessa maneira, trata-se de um instrumento que pode ser proposto tanto extrajudicialmente como em juízo e possui natureza de título executivo judicial ou extrajudicial a depender do procedimento que o originou.

Cabe destacar que a fiscalização do cumprimento das cláusulas do termo cabe ao próprio Ministério Público, havendo a possibilidade de abertura de procedimento administrativo (P.A), para esse fim, nos termos do art. 8º, I, da Resolução nº 174 de 2017.

Por fim, é necessário mencionar as reuniões que tem por finalidade trazer uma integração com as demandas sociais, visando uma solução efetiva, com participação de personagens da comunidade e autoridades, de modo a possibilitar que a figura do promotor se aproxime da sociedade e fiscalize os entes públicos ou privados que violem os direitos intransponíveis da população.

## **2 PRINCÍPIO DO ACESSO À JUSTIÇA E MANIFESTAÇÃO NOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS**

O acesso à justiça é um princípio proposto no rol de direitos fundamentais da Constituição Federal, mais especificamente no seu art. 5º, XXXV:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

A ligação entre o caput e o inciso é marcante, pois o princípio do acesso à justiça, no âmbito constitucional brasileiro, conceitua-se como a possibilidade de todos buscarem a efetivação de seus direitos perante o aparato estatal, mas não em uma mera disponibilidade formal, sem considerar as dificuldades de alguns grupos em relação a outros.

Ademais, não se trata apenas de acesso ao Poder Judiciário, mas de acessar outras instituições encarregadas de tutelar direitos ou solucionar conflitos (SADEK, 2001).

Por essas razões, a referida garantia constitucional sempre foi um dos grandes desafios dentro do projeto de Estado Democrático de Direito brasileiro. É um princípio muito relacionado à igualdade em seu sentido material, pois o alcance da justiça necessita de prestações diversas de acordo com as demandas de cada grupo, conforme ensina SILVA (2016. p. 222):

Formalmente, a igualdade perante a Justiça está assegurada pela Constituição, desde a garantia de acessibilidade a ela (art. 5º, XXXV). Mas realmente essa igualdade não existe, “pois está bem claro hoje que tratar ‘como igual’ a sujeitos que econômica e socialmente estão em desvantagem, não é outra coisa senão uma ulterior forma de desigualdade e de injustiça”. Os pobres têm acesso muito precário à justiça. Carecem de recursos para contratar bons advogados. O patrocínio gratuito se revelou de alarmante deficiência. [...]

O jurista Cappelletti (1988, p.15), por sua vez, considera relevante a discussão sobre o efetivo acesso à justiça, porém essa efetividade seria de definição vaga e a sua completa aplicação, a partir da perfeita paridade de armas, um objetivo utópico. Não obstante, o referido autor conclui como possível a identificação dos entraves do acesso à justiça, assim como o cálculo dos custos no ataque a esses problemas.

A demanda por essas prestações e consequente ataque aos entraves impeditivos, que visam a facilitar a tutela jurídica, gera a necessidade de participação das funções essenciais da justiça, incluindo o Ministério Público, para uma ampliação das opções dirigidas à população.

De fato, a própria evolução no tratamento do acesso à justiça encaminha para essa conclusão. Sendo que os primeiros esforços para ampliar o referido princípio constituíram-se na facilitação do acesso aos mais pobres por meio da Lei de Acesso à Assistência Judiciária (Lei n. 1060/1951) e da criação das defensorias públicas. A seguir, passou-se a focar nos direitos difusos por meio da Lei da Ação Civil Pública (Lei n. 7.347/1985) e do Código de

Defesa do Consumidor (Lei n. 8.078/1990). Por fim, em um momento mais atual, há a busca por uma maior eficiência da justiça, com redução de custos e tempo demandado, por meio do chamado sistema multiportas (DAHER, 2017).

Ademais, insta salientar que o princípio em comento quando previsto pelo constituinte de 1988 não se tratava apenas da obrigatoriedade da disposição dos órgãos do judiciário para sociedade, mas, da tutela da jurisdicional de forma efetiva para todos.

Deste modo, fica evidente a participação do Ministério Público na facilitação do referido princípio constitucional quanto à efetividade, em razão de possuir diversas atribuições na proteção dos direitos difusos e coletivos, tendo legitimidade para propor a ação civil pública. Ademais, a atuação do *Parquet* nos procedimentos extrajudiciais de sua competência relaciona-se diretamente com o sistema multiportas, principalmente devido à natureza conciliatória desses procedimentos, participando da fase mais atual das medidas de acesso à justiça.

Nessa linha de argumentação, atividades extrajudiciais como as notícias de fato, procedimento preparatório administrativo, procedimento administrativo (P.A), permitem o subsídio probatório para a proteção dos direitos difusos, enquanto audiências públicas, recomendações, termo de ajustamento de conduta e reuniões têm um condão conciliatório ao reunir a população e autoridades nas discussões sobre as necessidades da comunidade, não sendo, porém, algo estático, uma vez que a conciliação e a proteção dos direitos difusos podem ser aplicados em qualquer dos procedimentos.

### **3 USABILIDADE E DESAFIOS DOS PROCEDIMENTOS EXTRAJUDICIAIS NA DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS E COLETIVOS**

A evolução do conceito de direitos humanos ao longo da história teve a transição da primeira para a segunda geração marcada pela exigência de ação positiva do Estado em suas políticas públicas e por último para os direitos de terceira dimensão, os quais tinham como pilar a defesa pelo direito à solidariedade e à fraternidade.

Tavares (2020) classificou a terceira onda dos direitos humanos como uma gama de direitos que unem os indivíduos como todo, ou um grupo deles sem que houvesse a possibilidade de identificar qual indivíduo foi lesado. Dentre os exemplos de objetos tutelados pela linha de pensamento em comento está a garantia da paz, do desenvolvimento, do patrimônio comum da humanidade ou do meio-ambiente equilibrado.

Nesse cenário de discussão no âmbito dos direitos humanos surgem na doutrina e legislação brasileira os direitos transindividuais ou metaindividuais, os quais são classificados em direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

A classificação em três espécies é graças ao surgimento de inúmeras relações fáticas e jurídicas, pois, nesse contexto os direitos violados não poderiam ser identificados de forma individualizada e, somente poderiam ser tutelados mediante a intervenção direta do próprio Estado ou por meio de órgãos representantes de classe dado o seu objeto jurídico e amplitude (SILVA, 2017).

Como abordado o gênero possui as três espécies acima citadas, com a característica uníssona de resguardar os direitos de terceira geração, mas, com diferenças no âmbito da titularidade da ação.

A primeira espécie a ser abordada será a dos direitos difusos, o qual corresponde à tutela das garantias constitucionais de um grupo indeterminável que possui um objeto em comum, e está presente na ordem social, como é definido abaixo por Rodolfo Camargo Mancuso (2017, p. 153).

Os interesses metaindividuais, que não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário à sua afetação institucional junto à certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estado fluido, dispersos pela sociedade civil como um todo (v.g. o interesse à pureza do ar (...)) podendo, por vezes, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido (v.g. consumidores). Caracterizam-se pela indeterminação dos sujeitos, pela indivisibilidade do objeto, por sua intensa litigiosidade interna e por sua tendência à transição ou mutação no tempo e no espaço.

A doutrina apresenta como exemplos a publicidade enganosa ou abusiva, teríamos a mesma indeterminabilidade subjetiva, direito ambiental, moralidade administrativa, sendo os dois últimos em um cenário menos amplo (LANDOLFO; ANDRADE, 2020).

Desse modo, percebe-se a abrangência dos direitos difusos no âmbito social, uma vez que esse vai do âmbito ambiental, consumerista, patrimônio histórico, cultural e público, permeando as diversas relações cotidianas dos indivíduos.

A segunda classificação e suas implicações, têm-se os direitos individuais homogêneos, os quais dizem respeito aos interesses divisíveis, determináveis, contendo indivíduos com um feixe de relações jurídicas individuais agregados em uma situação em comum (LANDOLFO; ANDRADE, 2020). No referido caso, ainda que façam parte da classificação, não serão objeto do presente trabalho.

Por último, são os direitos coletivos, são aqueles interesses que pertencentes a um grupo, classe ou categoria de pessoas, ou da coletividade, e cuja defesa em Juízo pode ser

feita, independentemente de litisconsórcio, por um legitimado que não necessariamente seja titular do direito material invocado. (LANDOLFO; ANDRADE, 2020)

Atinente à regulamentação do gênero de direitos metaindividuais na história da legislação brasileira têm-se que esses foram inaugurados na ação popular introduzida no ordenamento jurídico brasileiro através da constituição de 1824.

Todavia, insta salutar que a função da ação é diferente do que é proposto atualmente, pois ela não era atrelada a defesa dos direitos difusos, mas, para reprimir o abuso de poder e prevaricação dos magistrados e oficial, conforme o art.157<sup>2</sup>da Carta Magna à época (SOARES,2019).

Apenas anos mais tarde se inaugurou a Lei da Ação Popular, a Lei de n.º 6.513/77. Tal dispositivo abordou o que integrava o patrimônio público como sendo os bens e direitos de valor econômico, artístico, estético, histórico ou turístico, de modo a mencionar de forma pioneira acerca da tutela de bens de titulares indeterminados (BRASIL, 1965)

Por conseguinte, houve a publicação da Lei da Ação Civil Pública, voltada sobretudo para a proteção do meio ambiente, do consumidor, dos direitos de valor artístico, estético, turístico e paisagístico tendo como legitimado o *parquet*, *uma vez que a ação popular* possui limites de atuação da ação popular.

Não obstante, foi com o surgimento da Constituição Federal de 1988 e posteriormente do Código de Defesa do Consumidor em 1990 que se positivou e estruturou a proteção dos direitos coletivos *stricto sensu*.<sup>3</sup>

Diante da apresentação dos direitos difusos, o presente tópico evidenciará como a violação desses direitos se entrelaça com a atuação ministerial frente a missão e objetivo do órgão previsto no texto constitucional de 1988, no art.127, caput, o qual diz respeito a defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988).

É cediço que o texto constitucional de 1988 é vanguardista ao mencionar os interesses sociais quando os direitos difusos ainda se estruturam no cenário jurídico. Não obstante, a previsão da Lei orgânica dos Ministérios Públicos Estaduais foi promulgada em 1981 com

---

<sup>2</sup> **Vide Constituição do Império de 1824, Art. 157:** Por suborno, peita, peculato, e concussão haverá contra elles ação popular, que poderá ser intentada dentro de ano, e dia pelo próprio queixoso, ou por qualquer do Povo, guardada a ordem do Processo estabelecida na lei.

<sup>3</sup> **Vide Código de Defesa do Consumidor, Art.80, Parágrafo único:** A defesa coletiva será exercida quando se tratar de: I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica-base; III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

menção expressa de ser função essencial da justiça com os referidos objetivos, de modo a evidenciar que o constituinte replicou o texto da lei originária (RIBEIRO, 2011).

Todavia, historicamente tal conceito não foi essencialmente este. O órgão ministerial foi instituído pelo Decreto nº 120, no ano de 1843, e com a repercussão temática apenas na área penal materializada na figura do promotor da ação penal.

Evidentemente anos mais tarde a Lei nº 1.341/51 organizou o Ministério Público Federal e previu a sua regulamentação e função de modo que o órgão era atrelado ao Poder Judiciário no texto constitucional de 1967 (Capítulo VIII – Do Poder Judiciário – Seção IX – Do Ministério Público – arts. 137/139).

Posteriormente, o texto constitucional de 1969 incluiu o Ministério Público no Poder Executivo de modo que trouxe significativas alterações.

Todavia, com o surgimento da Constituição de 1988 o órgão foi classificado como uma instituição independente com significativas mudanças no âmbito do pensamento jurídico-social (MORAES, 2019).

O texto constitucional, desse modo, introduziu o órgão na “vigilância ativa com legitimação processual, sob a legalidade da administração” (PERTENCE apud MORAES, 2019).

Diante da apresentação da atuação judicial do órgão na defesa dos direitos difusos o presente tópico apresentará a atuação ministerial e efetividade no âmbito da sua função extrajudicial.

O surgimento da atuação extrajudicial do *parquet* trouxe à tona a figura do promotor de justiça que medeia conflitos e é atuante na sociedade, para além da prática jurídica nos fóruns, de modo a evidenciar a evolução do pensamento de resolutividade apenas por meio do litígio.

A incorporação da atuação ministerial com os procedimentos e recomendações são vistas como um modelo resolutivo que impõe ao órgão uma atuação na prevenção da ocorrência da violação de direitos de interesse social, como o uso dos recursos de autocomposição extrajudicial (conciliação, mediação, práticas restaurativas) visando à construção de um compromisso significativo para a recomposição da plena fruição dos direitos violados (ÁVILA; MARTINS, 2017)

Tal modelo resolutivo pode ser conceituado como uma identidade proativa específica, atuando antes que os fatos se tornem conflituosos, utilizando seu perfil de articulação e mecanismos extrajudiciais para resolvê-los sem a necessidade de demandar, como *prima ratio*, sem que haja a judicialização do fato. (RODRIGUES, 2015)

Diante disso, no âmbito do andamento dos processos extrajudiciais, o membro ministerial dará andamento ao feito mediante sua discricionariedade de requisitar e solicitar diligências, expedir recomendações e realizar reuniões.

Neste diapasão, insta salientar que o membro ministerial possui independência funcional no manejo das ferramentas de resolutividade extrajudiciais tendo a discricionariedade de atuação, submisso às normas institucionais.

Acerca da independência funcional, têm-se que o objetivo do referido princípio é garantir ao membro do Ministério Público o exercício independente de suas atribuições funcionais, tornando-o imune a pressões externas (dos agentes dos poderes do Estado e dos agentes do poder econômico) e internas, dos órgãos da Administração Superior do Ministério Público, (GARCIA, 2010).

Não obstante, a atuação independente e autônoma é limitada às normas institucionais e as revisões do Conselho Superior Ministério Público ou Conselho Nacional do referido órgão, a depender do procedimento.

A evidência da dinâmica está expressa no texto da Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, que regulamenta o procedimento do inquérito civil, dispõe que uma vez findada as possibilidades de diligências e ações de apuração do fato violador de direito transindividual incidirá no arquivamento fundamentado da ação e posteriormente deverão ser remetidos ao órgão de revisão competente, no prazo de três dias (CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO, 2007).

No âmbito dos procedimentos administrativos, preparatórios eles terão o arquivamento e serão remetidos pelos Conselhos Superiores dos referidos Estados para homologação.

Se para uns a estrutura de homologação garante segurança jurídica e a expressão da tutela conjunta da ordem pública, para outros é expressão da mitigação do princípio da independência funcional, como foi discutido na ação direta de inconstitucionalidade ADI 5434 no Supremo Tribunal Federal, que questionava a legalidade da Resolução 126/2015, cujo teor disciplinava a atuação ministerial no inquérito civil.

No entanto o pedido de inconstitucionalidade foi indeferido tendo em vista que para o Relator, o Ministro Edson Fachin, os princípios da instituição devem ser interpretados de maneira a preservar tanto a autonomia quanto a ideia de indivisibilidade e de unidade institucional, sem perda da independência dos seus membros, e que o artifício de homologação é usado para propiciar uma maior eficiência e prevenir o conflito, de modo a atender as bases do novo Código de Processo Civil.

No que tange a efetividade da atuação extrajudicial têm-se que é necessário uma análise precisa de cada direito difuso e os motivos de arquivamento, ou judicialização, muito embora, a judicialização não deva ser vista como uma manifestação de ineficácia da atuação em comento, pois, o ingresso de demanda por parte do órgão faz parte do princípio constitucional da inafastabilidade da jurisdição.

Ademais, se qualquer dos procedimentos verificar a ocorrência de ato ímprobo, por exemplo, esse deve gerar a responsabilização civil do agente, de modo a inferir que o procedimento possuiu resolutividade, uma vez que ele apurou a lesão ao erário, princípio da administração.

No âmbito do patrimônio público, meio ambiente ou consumerista têm-se que cada caso concreto evidenciará seus meandros de necessidade de responsabilização que deverão ensejar na judicialização das demandas.

Ainda no que concerne à efetividade do tema em estudo, há a discussão das acerca da delimitação propriamente dita dos direitos difusos, como menciona a citação abaixo.

Por outro lado, é preciso cautela ao se tratar dos direitos indisponíveis, não sendo correto, a nosso ver, vincular, de forma absoluta, a atuação do Ministério Público aos mesmos, como vêm fazendo alguns doutrinadores e julgadores. Isto porque o direito pátrio não elenca quais sejam os direitos indisponíveis, deixando tal fixação ao arbítrio do intérprete, que deve então se valer das regras de experiência, sendo certo ainda que alguns direitos apresentam facetas de disponibilidade e de indisponibilidade, tal qual ocorre com os alimentos, que são disponíveis para quem paga, mas indisponíveis para quem recebe (PINHO, 2001, p. 190).

A referida dificuldade na sistemática de atuação no âmbito dos direitos metaindividuais se deve às leis federais e estaduais, que acometem dezenas de funções administrativas e burocráticas ao *Parquet*, impedindo sua maior dedicação aos interesses sociais. Desse modo, propomos a adoção das funções institucionais do Parquet, assim como definidas no artigo 129 da Constituição da República, dentro de uma perspectiva de atuação racionalizada (PINHO, p.184).

A discussão é gerada pelo fato da Constituição de 1988 não elencar um rol taxativo de funções ministeriais, o que gerou margem para exigência institucional e do legislador infraconstitucional regulamentar nas diversas frentes de atuação do órgão.

Não obstante a celeuma conceitual destacada, é cediço que a atuação do Ministério Público no âmbito extrajudicial para tutelar os direitos difusos e coletivos é a expressão da garantia constitucional de acesso à Justiça da sociedade, como aponta a citação abaixo.

A criação de política institucional para o incentivo à autocomposição tem por objetivo a superação dos entraves para o acesso à Justiça, consolidando o

Dessa forma, destaca-se que a atuação extrajudicial foi um significativo avanço e efetivação para defesa dos direitos difusos e coletivos, de modo a garantir celeridade e métodos de prevenção de ofensa aos interesses indisponíveis. No entanto, a efetividade dos procedimentos possui barreiras tanto específicas como gerais demonstradas no tópico.

## CONCLUSÃO

Mediante a análise de discussões acerca do princípio constitucional do acesso à justiça e a prestação de serviço autocompositiva, e extrajudicial do Ministério público, o trabalho se dedicou a tecer abordagens críticas e elucidativas acerca da relação de ambos no âmbito dos direitos difusos e coletivos.

As ferramentas extrajudiciais como os procedimentos administrativos, notícias de fato, procedimentos preparatórios, inquéritos civis e as recomendações são meios dotados de maior celeridade, resolutividade e direcionados para soluções consensuais.

Desse modo, com o surgimento e estruturação da atuação extrajudicial do Ministério Público, o trabalho elucidou as relações existentes da abordagem enquanto manifestação do princípio do acesso à justiça.

As evidências da expressão do princípio constitucional se devem ao fato do referido estar atrelado à igualdade, visto que, através da inserção e incentivo de tais métodos autocompositivos e atuação extrajudicial haverá a simplificação dos procedimentos, de modo a torná-los mais céleres, eficazes e baratos.

O trabalho também apresentou barreiras de atuação extrajudicial, como a falta de delimitação da atuação do ministério público no âmbito da legislação infraconstitucional, tendo em vista que a função que o art.127 da Constituição Federal de 1988 não estipulou um rol taxativo de atribuições.

Quanto à manifestação do duplo grau de atuação do órgão, o presente artigo discutiu se esse é considerado uma mitigação à independência funcional do membro, ou se uma garantia de segurança jurídica e efetividade dos procedimentos.

Conclui-se que, conforme os alhures da decisão pela constitucionalidade da ADI 5434, atuação em conjunto garante o contraditório das partes no caso de haver a pretensão de

recorrer, assim como reafirma o compromisso com as ações de prevenção da judicialização e atuação extrajudicial.

Todavia, é importante salientar que, no caso de um procedimento ser judicializado não significa que houve a ineficiência dos procedimentos, pois, o referido tem o condão de apurar ilegalidades, crimes, e ações das partes que devem ensejar responsabilização cível no âmbito judicial, de modo a inferir que a atuação extrajudicial foi um meio para alcançar tutelar os direitos difusos e coletivos.

Assim, ao longo do artigo pontuou-se os grandes avanços históricos na legislação acerca da tutela dos direitos difusos e coletivos, e como esses podem ser garantidos através do sistema de atuação multiportas existente no Ministério Público.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁVILA, Thiago André Pierobon de; MARTINS, Teofábio Pereira. *A recomendação ministerial como possível instrumento de delimitação do dolo da improbidade administrativa*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 49, p. 145 – jan./jun. 2017

BRASIL. [Constituição (1824)]. *Constituição Política do Império do Brazil*. Rio de Janeiro, 1824. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao24.htm). Acesso em: 12 abr. 2023.

BRASIL. *Resolução n.º 174 de 2017*. Disciplina, no âmbito do Ministério Público, a instauração e a tramitação da Notícia de Fato e do Procedimento Administrativo. Brasília. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174-2.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

BRASIL. *Lei n.º 8.625 de 12 de fevereiro de 1993*. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8625.htm). Acesso em: 14 abr. 2023.

BRASIL. *Lei da Ação Popular - Lei n.º 4717/65*. Regula a ação popular. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm). Acesso em: 10 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *ADI 5434 /DF - Distrito Federal*. Relator: Ministro Edson Fachin. Pesquisa de Jurisprudência, Acórdãos, 26 de abril de 2018. Disponível em: [efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750927265](https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=750927265). Acesso em: 10 abr. 2023.

BARROS, Marcus. *Notícia de Fato e a Racionalização da Atividade Socio mediadora (extrajudicial) do Ministério Público*. Revista Eletrônica Jurídico Institucional, Rio Grande do Norte, ano 8, n. 12, 1-10, jan./dez. 2018, p. 01.

BRASIL. *Lei n.º 8.078, de 11 de setembro de 1990*. Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8078.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm). Acesso 03 abr. 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília-DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao). Acesso em: 01 abr. 2023.

CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à Justiça*. Porto Alegre-RS. Editora Pallotti, 1988. p. 15.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (Brasil). Resolução n. 23, de 17 de setembro de 2007. Diário da Justiça do Conselho Nacional de Justiça, Brasília, DF, n.214.Nº 214, quarta-feira, 7 de novembro de 2007.

DAHER, Lenna. *Acesso à Justiça e a atuação negocial do Ministério Público na tutela da probidade administrativa: a importância de se definirem parâmetros institucionais para a efetividade dos acordos*. Boletim Científico ESMPU, Brasília, a. 16 – n. 50, p. 11-40 – jul./dez. 2017.

GARCIA, Emerson. *Ministério público: essência e limites da independência funcional*. Revista do Ministério Público. Rio de Janeiro: MPRJ, n. 35, jan./mar. 2010, p. 24.

LANDOLFO, Adriano Cleber; ANDRADE, Masson Andrade. *Interesses Difusos e Coletivos*. vol 1. São Paulo-SP. Editora Forense Ltda.2020, p. 26.

LIMA, Ana Clara Viana Soares. *Ação Popular como instrumento de cidadania*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo-SP, 2019, p. 48.

MANCUSO, Rodolfo Camargo. *Interesses difusos: Conceito e legitimação para agir*. 8ª. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2013, p. 153.

MAZZILI, Hugo Nigro. *Compromisso De Ajustamento De Conduta: Evolução E Fragilidades Atuação Do Ministério Público*. Revista de Direito Ambiental, São Paulo-SP, vol.41, 2006, p.93-110, Jan-Mar/2006, p. 93

MONFREDINHO, Victor. *A Atuação Extrajudicial do Ministério Público para o Alcance da Sustentabilidade Ambiental*. Orientador: Rafael Santos. 2019. 93 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Mestrado em Ciência Jurídica, Vice-Reitoria de Pesquisa, Pós-Graduação e Inovação, UNIVALI, Itajaí-SC. 2019.

MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*.29. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013, p. 1.119.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. *A tutela do interesse coletivo como instrumento polarizador da participação do ministério público no processo civil brasileiro*. Revista da EMERJ, Rio de Janeiro-RJ, v.4, n.16, 2001, p.190.

RIBEIRO, Carlos Vinícius Alves. *A função extrajudicial do Ministério Público: Natureza, discricionariedades e limites*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito de São Paulo. São Paulo, 2011, p. 26.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Limites da utilização de ameaças de responsabilização pessoal em recomendações feitas por membros do Ministério Público*. Revista Brasileira de Direito Ambiental, v. 8, n. 31, p. 45-72, jul./set. 2012

RODRIGUES, J. G. *Ministério Público resolutivo e um novo perfil na solução extrajudicial de conflitos: lineamentos sobre a nova dinâmica*. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, v. 14, n. 24, p. 140–178, 2015.

SADEK, MTA. *Acesso à justiça: porta de entrada para a inclusão social*. In LIVIANU, R., cood. Justiça, cidadania e democracia [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisa Social, 2009. pp. 170-180. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/ff2x7/pdf/livianu-9788579820%20137-15.pdf>. Acesso em: 19 abr. 2023.

SILVA, José. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. São Paulo: Editora Malheiros, 2016, p. 222.

SILVA, Washington Eduardo Perozim da. *Natureza transindividual dos direitos difusos e coletivos e as suas implicações jurídicas quanto à titularidade e às formas de defesa dos interesses de seus titulares*. Cadernos de Direito, Piracicaba, v. 17(33): 101-123, jul.-dez. 2017, Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, São Paulo, Brasil, p. 103.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 18. ed. – São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2020, p. 222.

*O desastre ambiental da pandemia  
do Covid-19 e os impactos para  
a vida humana*



**CARLA LOUREDANA BRITO  
DO ROSÁRIO FONTENELE**

Bacharel em Direito pela UNINOVAFAPI. Pós-graduada em Direito Penal e Direito Processual Penal pela ESAPI. Pósgraduada em Docência do Ensino Superior pela FAR/Escola do Legislativo. Assessora de Promotoria de Justiça do Ministério Público do Estado do Piauí.  
E-mail: [carlalouredana@mppi.mp.br](mailto:carlalouredana@mppi.mp.br)

## RESUMO

A degradação do meio ambiente tem se tornado cada vez mais um desafio considerável para a humanidade. As marcas da crescente e voraz globalização, explosão demográfica e urbanização são percebidas nos mais diversos aspectos, desde o social, cultural até o meio ambiente. O brusco avanço do capitalismo frente aos recursos naturais tem causado impactos irreparáveis ao meio ambiente. Os desastres ambientais em razão da ação humana repercutem na qualidade de vida de todos os seres vivos do planeta Terra. A pandemia do vírus Covid-19 surge como reflexo desse processo desordenado de destruição dos ecossistemas, podendo ser entendida também como um dos maiores desastres ambientais causados pela ação humana. A preocupação com o meio ambiente e o seu uso sustentável e equilibrado é responsabilidade de todos e pede urgência.

**PALAVRAS-CHAVE:** Desastre ambiental. Pandemia Covid-19. Meio ambiente.

## 1 INTRODUÇÃO

A degradação ambiental ocasionada pela ação humana, fruto da realidade capitalista e a busca pela maximização dos lucros, tem se tornado uma preocupação cada vez mais urgente para a conservação da vida humana e das demais espécies.

Trata-se de uma necessidade eminente a busca pela sensibilização da sociedade quanto à exploração desordenada do meio ambiente natural.

O acelerado ritmo das atividades industriais e extrativistas impedem que o meio ambiente tenha tempo hábil para se recuperar do consumo dos seus recursos pelo homem e dos resíduos gerados dessa exploração.

Desde a pré-história, o homem utiliza da natureza para a sua sobrevivência, porém, essa relação homem x natureza evoluiu agressivamente ao longo das décadas, provocando impactos irreversíveis para a manutenção dos ecossistemas e da própria espécie humana.

Nesse cenário marcado por extensa devastação ambiental, é necessário que o poder público e a sociedade, de forma geral, adotem medidas e práticas que sejam capazes de minimizar os impactos desencadeados pela corrompida relação homem/natureza.

A utilização e exploração dos bens naturais de maneira insustentável, através do desmatamento, urbanização, atividades extrativistas, entre outras, propicia o surgimento de grandes desastres ambientais, os quais podem ser entendidos, a grosso modo, como naturais ou causados pela ação humana.

Desastres ambientais são, em sua maioria, o resultado de um ambiente historicamente comprometido por impactos humanos e naturais. Não se compreendendo, portanto, como um acontecimento isolado, mas fruto de um processo social construído.

O uso da expressão “desastres naturais” propicia a falsa perspectiva de um acontecimento isolado por si só, sem interferências. Assim, é preciso que seja visto sob a perspectiva de que se trata de todo um processo historicamente construído ao longo da história humana, sendo necessário, portanto, compreender esses contextos a partir de uma perspectiva crítica, capaz de enxergar além de um acontecimento fruto de uma fatalidade da natureza.

Entender como algo fruto de uma “lei natural” eximiria o homem da sua responsabilidade de predador do meio ambiente, camuflando as reais determinantes sociais responsáveis por causarem esses desastres.

Importante pontuar o entendimento de Dutra (2018):

Naturais podem ser as chuvas, as secas, as erupções vulcânicas, porém, estas e outras manifestações da natureza somente se transformam em desastres quando se entrelaçam com determinadas condições de vida, de moradia, de saúde, em suma, de precariedade exacerbada pelas taxas de desigualdade encontradas na sociedade. Ainda que muitos destes processos venham à tona a partir da dimensão física, os mesmos são, essencialmente, de outra ordem. É no processo de tecitura cotidiana que vão se moldando os rostos das reais vítimas dos desastres, em sua imensa maioria pobres e não brancos, que assistem suas moradias precárias serem arrastadas pelas chuvas incessantes, que relembram seus parentes soterrados pela lama e pelos escombros, que constataam a contaminação de seus meios de sobrevivência por produtos tóxicos, enfim, que experimentam uma série de violações que vão muito além do momento do impacto. (DUTRA, 2018, p. 34 -35)

A Instrução Normativa n.1/2012 do Governo Federal classifica os desastres segundo sua origem, definindo como desastres naturais aqueles causados por processos ou fenômenos naturais e desastres tecnológicos aqueles originados de condições tecnológicas ou industriais, incluindo acidentes, procedimentos perigosos, falhas na infraestrutura ou atividades humanas específicas.

Em conformidade com a Instrução Normativa n.1/2012, a COBRADE - Classificação e Codificação Brasileira de Desastres, estabelece duas categorias de desastres, os naturais e os

tecnológicos. A categoria dos desastres naturais divide-se em cinco grupos, dentre os quais se destaca o grupo dos desastres naturais biológicos, aqui compreendidas as epidemias.

Assim, considerando a classificação técnica, a pandemia causada pelo vírus Covid-19, enquadra-se na classificação de desastre ambiental biológico.

Em que pese as classificações técnicas, importante repisar que a pandemia do vírus Covid-19 não é um desastre natural, assim como os fenômenos climáticos e os seus extremos impactos também não são. Tratam-se, portanto, de impactos antropogênicos, ou seja, causados pelas atividades humanas.

Diante desse cenário, questiona-se: qual a relação do desastre ambiental da pandemia do vírus Covid-19 com a destruição dos ecossistemas naturais?

Nesse sentido, tem-se como hipótese que a pandemia do vírus Covid-19 é considerada um desastre ambiental, causada pela agressão humana ao meio ambiente ao longo de décadas, resultado de um ambiente historicamente comprometido por impactos humanos.

Os constantes ataques aos ecossistemas, como desmatamentos, queimadas, alto nível de poluição atmosférica, são fatores que modificam a vida e a biodiversidade, destruindo o habitat natural de muitas espécies, o que acaba reduzindo o espaço da vida selvagem e degradando as barreiras de proteção natural existente entre seres humanos e animais.

A presente pesquisa consistirá basicamente em pesquisa explicativa, analisando e interpretando os principais fatores apontados como desencadeadores do desastre ambiental da pandemia da Covid-19, em busca de identificar os principais impactos advindos da pandemia na vida humana, bem como pesquisa bibliográfica, levantando informações sobre o meio ambiente como um todo em materiais bibliográficos já publicados.

Desse modo, esse estudo tem como objetivo principal analisar a relação existente entre o desastre ambiental da pandemia do Covid-19 e a degradação do meio ambiente.

## 2 A PANDEMIA DO VÍRUS COVID-19 COMPREENDIDA COMO DESASTRE AMBIENTAL E OS PRINCIPAIS IMPACTOS

Segundo Paul Crutzen, Prêmio Nobel de Química (1995), o mundo entrou em uma nova era geológica, a do Antropoceno, que nada mais é do que época da dominação humana.

O Antropoceno representa um novo período da história do planeta Terra, período esse marcado pela atroz força humana, a qual é responsável pela degradação ambiental do planeta e causador direto de toda uma catástrofe ecológica.

A pandemia do vírus Covid-19 mostrou como a urbanização e a destruição dos ecossistemas têm mudado a forma como as pessoas vivem e como interagem com as outras espécies.

Atingindo os limites suportáveis da Terra, a pandemia do vírus COVID-19 é considerada como uma consequência do Antropoceno, deixando sequelas muito além dos elevados índices de mortalidade, impactando a vida humana e a sociedade desde a economia ao sistema de saúde, a educação, as relações sociais e o meio ambiente.

De alcance planetário, a pandemia do vírus Covid-19 deixou clara o despreparo a nível mundial para o enfrentamento de situações de calamidade pública como essa. Ficou claro que a maior parte dos países não estava preparada para lidar com a célere proliferação do vírus, nem do ponto de vista de estruturas sanitárias, nem do ponto de vista da capacidade de gerenciamento de crise, necessária na situação de urgência.

No Brasil, segundo dados da OMS, até o mês de abril de 2023, foram registrados 37.449.418 de casos e 701.494 óbitos de Covid-19. A rápida expansão dos casos configura um grande e irreparável desastre ambiental em nível mundial.

Há muito tempo que os cientistas avisam que a invasão dos ecossistemas florestais e a destruição dos habitats naturais de muitas espécies é causa fomentadora do surgimento de novas doenças. O aparecimento de doenças zoonóticas está diretamente ligado à destruição dessas barreiras naturais existentes no meio ambiente.

Com a crescente urbanização e o avanço do desmatamento das áreas naturais, fica maior a exposição do homem a vírus e a tantos outros micro-organismos fatais, propiciando, sobremaneira, a disseminação de possíveis patógenos.

Ao longo da história da humanidade, constata-se que as doenças zoonóticas foram responsáveis por algumas das pandemias mais letais da história, cite-se, como exemplo, a peste bubônica no final da Idade Média e ainda a pandemia da gripe espanhola no início do século XX, conforme Boff (2020).

A propagação de doenças zoonóticas não respeita fronteiras. As recentes epidemias causadas por Corona Vírus deixaram evidenciada a sua letalidade. Trata-se de uma ameaça permanente aos seres humanos, pois é um vírus que surge de forma inesperada e se propaga rapidamente, tendo consequências catastróficas, como as incontáveis mortes ocasionadas por todo o planeta.

Estudos apontam que nos últimos 50 anos apareceram 300 novas espécies de patógenos. Sugere-se que 70% dos patógenos que afetam o ser humano surgem da invasão dos ecossistemas florestais, com a transferência dos vírus dos animais para pessoas, cite-se, por

exemplo, o vírus ebola, a síndrome respiratória do Oriente Médio (MERS, sigla em inglês) e a síndrome respiratória aguda grave (SARS, sigla em inglês), segundo Modelli (2020).

No que se refere ao vírus Covid-19, o SARS-CoV-2, o que se concluiu é que a transmissão para os seres humanos ocorreu através dos morcegos, conforme Modelli (2020). Os morcegos são conhecidos por carregarem diversos vírus sem que haja a manifestação de doenças e já foram responsáveis por outras doenças a nível mundial.

Concluiu-se, portanto, segundo Modelli (2020), que houve um transbordamento zoonótico, ou seja, o agente transmissor transpassou a barreira entre as espécies e, após infectar morcegos, sofre uma mutação, passando a infectar humanos, ocorrendo uma tripla passagem do vírus.

Importante frisar também que as mudanças climáticas e a poluição atmosférica também são fatores que propiciam o aparecimento de doenças zoonóticas. Porém, tão relevante quanto esses aspectos apontados, é a criação das chamadas zonas quentes a partir de atividades extrativistas, por exemplo, responsáveis por gerar inúmeros impactos ambientais, como a poluição do solo, a perda da biodiversidade e a remoção da vegetação.

Ainda sobre as mudanças climáticas, a dinâmica ocorre com a modificação da temperatura em razão dos gases de efeito estufa e a umidade do planeta, facilitando o surgimento desses micro-organismos patógenos, vez que o ambiente propicia sua proliferação, conforme Boff (2020).

O desmatamento e as queimadas elevam drasticamente a poluição atmosférica, causando inúmeras doenças respiratórias na população, o que agrava ainda mais quando se instala uma pandemia do tipo Covid-19, pois dados apontam que pessoas com doenças respiratórias são bem mais vulneráveis à Covid-19.

A verdade é que a humanidade danificou o equilíbrio básico existente em todas as áreas naturais, alterando a química da atmosfera, gerando a acidificação dos solos, das águas, a poluição dos rios, lagos e dos oceanos, ultrapassou todos os limites suportáveis pela Terra.

Além dos impactos naturais desastrosos, estruturas econômicas de todo o mundo foram abaladas pela pandemia do corona vírus, principalmente os países designados como subdesenvolvidos ou emergentes, tais como o Brasil.

A dívida da humanidade com a natureza é interminável. Todo o crescimento e enriquecimento humano ocorreu às custas do empobrecimento do meio ambiente, às custas da devastação dos solos, da poluição das águas, do ar, da extinção de espécies animais. A degradação ambiental pode destruir a base ecológica que sustenta a economia e a sobrevivência humana, os recursos são finitos e cada vez mais escassos.

A pandemia e a crise social e ambiental dela advinda são fenômenos a nível global, logo, devem ser resolvidos globalmente, sobretudo através do conhecimento e da implementação de educação ambiental em todos os níveis e esferas de aprendizagem.

Para Boff (2020), uma das consequências desse raio que incidiu sobre a ordem do capital foi desmontar muitos mitos, sobretudo o do crescimento infinito, das utopias da saúde total, visando uma espécie de imortalidade biológica, a loucura do trans humanismo de um domínio total da natureza.

É preciso desenvolver uma economia sustentável, balizada no respeito ao meio ambiente. O ser humano deve ser encarado não como dominador da natureza, mas como parte integrante dela. A espécie humana é uma comunidade global, logo, deve coexistir como um todo, de forma interligada, respeitando o meio ambiente, independente de limitações geográficas.

A sustentabilidade é um processo desenvolvido a longo prazo, uma vez que é necessário trocar o atual modelo de desenvolvimento, baseado no capitalista-industrial, por um desenvolvimento baseado nos princípios da sustentabilidade, considerando o pleno desenvolvimento da economia, e a coexistência harmoniosa dos seres humanos e todas as demais espécies do planeta Terra, construindo, assim, uma nova racionalidade produtiva.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os desastres ambientais trazem impactos irreversíveis para a sociedade humana, sejam eles naturais ou causados pela atividade humana.

A pandemia causada pelo vírus SARS-CoV2 e todas as mazelas ocasionadas pela pandemia, são apenas mais uma expressão das consequências dos caminhos que essa dinâmica de acumulação e exploração humana vem trilhando, trazendo à tona as implicações ambientais decorrentes do atual modelo de desenvolvimento econômico adotado pelo mundo, pautado no capitalismo, na geração de lucros, altos níveis de consumo, entre outros aspectos.

À medida que aumenta o impacto das atividades humanas sobre a Terra, cresce também a necessidade de mudança na forma como o ser humano interfere nos recursos naturais. Nesse sentido, a educação ambiental tem relevado papel transformador nessa realidade.

A educação ambiental é o caminho para o despertar dessa nova consciência da humanidade acerca da importância da preservação do meio ambiente, através do estímulo de

novas práticas teóricas e metodológicas que sejam capazes de transformar o *modus operandi* da sociedade em suas distintas dimensões, social, ambiental e econômica.

Assim, através da educação ambiental e do desenvolvimento de uma consciência ambiental, a sociedade buscará por um desenvolvimento que tenha como base o exercício da sustentabilidade.

É necessário, portanto, que o homem desenvolva, enquanto parte fundamental do sistema, esse sentimento de pertencimento no meio em que vive, para que, assim, possa enfrentar as questões ambientais com mais comprometimento, garantindo a preservação do meio ambiente não só para as presentes, mas também para as futuras gerações.

Resta claro que a espécie humana precisa do meio ambiente para garantir a sua própria sobrevivência. Essa consciência ambiental precisa ser desenvolvida enquanto ainda há tempo hábil. A pandemia do novo corona vírus veio para fazer a humanidade entender acerca da real importância do meio ambiente, compreender que a preservação e a restauração dessas áreas naturais degradadas são necessárias para a preservação da própria espécie humana.

O Papa Francisco, em um documento universal denominado de *Laudato Si'* - Sobre o cuidado com a Casa Comum (2015), pontuou a necessidade de uma radical conversão ecológica, estabelecendo uma aliança global para cuidar da Terra e uns dos outros, ou então arriscar a nossa destruição e da diversidade da vida.

Segundo Boff (2020), a pandemia do vírus Covid-19 está mostrando, a nível planetário, que efetivamente deve ser definido um novo rumo para a humanidade e que, ao não fazê-lo, a humanidade pode percorrer um caminho sem retorno e por sob grave risco a biosfera e a própria existência como espécie.

Conclui-se, assim, que a relação predatória do ser humano com o meio ambiente está entre as principais causas da ocorrência da pandemia do vírus covid-19, ao passo em que, para evitar a ocorrência de futuros novos surtos epidêmicos, é necessária a manutenção do ambiente ecologicamente equilibrado, com a preservação das reservas ambientais.

Vale relembrar as palavras do Chefe Seattle, citado por Capra (1996), em sua obra *A Teia da Vida*: “Tudo que acontece com a Terra, acontece com os filhos da Terra. O homem não tece a teia da vida; ele é apenas um fio. Tudo o que faz à teia, ele faz a si mesmo”.

## REFERÊNCIAS

BOFF, Leonardo. Covid-19: A Mãe Terra contra-ataca a humanidade. Advertências da Pandemia. Edit. Vozes, 2020.

CAPRA, Fritjof. A teia da vida. São Paulo: Cultrix, 1996.

DANTAS, J.O.; SANTOS, M.B.; SOARES, M.J.N. Educação Ambiental e Educação do Campo: distanciamento epistemológico e aproximações pedagógicas. Anais EPEA, 2019. Universidade Federal de Sergipe, 2019. Disponível em: <[http://epea.tmp.br/epea2019\\_anais/pdfs/plenary/0262-1-B-01.pdf](http://epea.tmp.br/epea2019_anais/pdfs/plenary/0262-1-B-01.pdf)>.

DECARO, N. et al. Covid-19 from veterinary medicine and one health perspectives: What animal coronaviruses have taught us. Res Vet Sci. Aug., v. 131, p. 21-23, 2020.

DIAS, G.F. Educação Ambiental: princípios e práticas. 9ª ed. São Paulo: Gaia, 2004. 551p.

DUTRA, Adriana Soares. Gestão de desastres e Serviço Social: o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

LORENZETTI, R. L. Teoria Geral do Direito Ambiental. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

MODELLI, Laís. 75% das doenças infecciosas emergentes que afetam o homem vieram de animais, diz brasileira que estuda relação entre epidemias e desmatamento das florestas. São Paulo, 2020. Disponível em: <https://g1.globo.com/ciencia-e-saude/noticia/2020/10/23/75percent-das-doencas-infecciosas-emergentes-que-afetam-o-homem-vieram-de-animais-diz-brasileira-que-estuda-relacao-entre-epidemias-e-desmatamento-das-florestas.ghtml>.

ONU - Organização das Nações Unidas. Mais de 60% dos organismos causadores de doenças chegam aos humanos por animais vertebrados. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/mais-de-60-dos-organismos-causadores-de-doencas-chegamaos-humanos-por-animais-vertebrados/>.

POT, C. M.; ESTRELA, C. C. Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento. Estudos Avançados, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 271-283, 2017.

SHIVA, Vandana. Um vírus, a humanidade e a terra. IHU On-line, São Leopoldo, 15 abr. 2020. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/598043-um-virus-a-humanidade-e-a-terra-artigo-de-vandana-shiva>.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. Manual de Direito Ambiental. 18. ed. São Paulo: Saraivajur, 2020.

*O desvio na aplicação de vacinas no  
combate à Covid-19 como ato de  
improbidade administrativa*



**PABLO GUIMARÃES GONÇALVES**

Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, Campus Doutora Josefina Deme (UESPI). Pós-Graduanda em Direito Civil: Negócios, Obrigações e Contratos pelo Instituto Legale Educacional. E-mail: [thaynan.limaf@gmail.com](mailto:thaynan.limaf@gmail.com)

# O DESVIO NA APLICAÇÃO DE VACINAS NO COMBATE À COVID-19 COMO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Pablo Guimarães Gonçalves

## RESUMO:

Tendo em vista a pandemia no novo coronavírus, a busca por imunizantes tornou-se um dos assuntos mais abordados pela população mundial. Dessa forma, foi criado um Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a Covid-19 para que o país possa imunizar boa parte da população. Contudo, alguns gestores públicos desrespeitam o referido plano configurando, por vezes ato de improbidade administrativa. Desta feita, o presente trabalho almeja discorrer acerca do desvio de vacinas da covid-19 como ato de improbidade administrativa. Para a realização dos objetivos deste trabalho foi necessária sua divisão em 5 (cinco) seções, a primeira seção apresenta aspectos introdutórios do tema; a segunda seção versa especificamente sobre improbidade administrativa, sua competência legislativa, bem como os seus elementos: sujeito ativo, sujeito passivo, os atos de improbidade e o elemento subjetivo; a terceira seção aborda casos em que o desvio de vacinas são considerados como atos de improbidade; já a quarta seção apresenta situações em que o desvio de vacinas não são considerados como improbidade; a quinta seção apresenta as considerações finais. Esta pesquisa classifica-se como bibliográfica, embasada em autores, artigos científicos, entre outros. Por fim, busca-se através dos resultados encontrados contribuir com a comunidade acadêmica e a sociedade como um todo.

**Palavras-Chave:** Improbidade administrativa; Desvio; Vacina; Covid-19.

## INTRODUÇÃO

A improbidade administrativa surgiu no ano de 1992, quando o então presidente Fernando Collor sancionou a Lei 8.429, formalizando assim a Lei de Improbidade Administrativa. Deste diploma legal surge a definição técnica daquilo é elencado como atos que atentem contra a administração pública, que são atos contrários à boa-fé, moralidade e honestidade.

A importância dessa lei se dá uma vez que os agentes públicos devem servir à administração da coisa pública com honestidade, não tirando proveito pessoal, mas visando alcançar o interesse público. Por isso, pode-se dizer que um ato de improbidade não será necessariamente caracterizado por uma ação, mas também por atos de omissão praticados no exercício da função ou até mesmo fora dela.

Assim, é correto afirmar que não apenas o caráter ilegal de uma conduta será capaz de fazer com que ela possua status de improbidade. Logo, busca-se o viés da má-fé do agente público que, por ser tão relevante, a Constituição Federal de 88 trouxe, no §4º de seu art. 37, as respectivas penalidades para tal.

Como não poderia ser diferente, a lei de improbidade administrativa deve conter as hipóteses consideradas como condutas ímprobas. E é exatamente isso que ela faz em seus

artigos 9, 10 e 11, ao listar: prejuízo ao erário, enriquecimento ilícito, violação aos princípios da administração pública e concessão indevida de benefício fiscal e previdenciário.

Com o surgimento da pandemia do novo coronavírus, a busca por vacinas tornou-se prioridade no mundo. Com o surgimento e a comprovação efetiva da eficácia das vacinas, foi criado um Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a Covid-19 para que o país possa imunizar boa parte da população. Contudo, observa-se que alguns gestores públicos desrespeitam o referido plano configurando, por vezes ato de improbidade administrativa.

Assim, o presente trabalho tem como objetivo abordar acerca do desvio de vacinas da covid-19 pelo agente público pode configurar ou não ato improbidade administrativa, e se o agente público praticou quais suas consequências.

## **2 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

A doutrina registra a identidade existente entre o princípio da probidade administrativa e da moralidade administrativa. Para alguns, são expressões que se equivalem, sendo a probidade um subprincípio da moralidade; para outros a probidade administrativa é mais ampla que a moralidade administrativa, pois a violação à moralidade administrativa é apenas uma das hipóteses da prática de atos de improbidade estabelecidas pela legislação.

No capítulo que trata sobre a Administração Pública, a Constituição Federal estabelece que os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível (§4º, art. 37). Tal dispositivo foi regulamentado pela Lei federal nº 8.429/92, que define os elementos do ato de improbidade, suas modalidades, sanções cabíveis e regulamenta o respectivo processo administrativo e judicial.

Entendemos que a improbidade administrativa está relacionada ao exercício da função administrativa, em sentido amplo. Não parece ter sido à toa que sua principal referência constitucional foi inserida, justamente, no artigo 37, em capítulo que trata sobre a Administração Pública.

Essa percepção, de que o regime jurídico regrador da improbidade está relacionado ao próprio regramento da Administração Pública e sua atividade administrativa, ajuda o aplicador do direito a definir o campo de atuação desse sistema especial de responsabilização e o porquê de sua vinculação ao direito administrativo e da exclusão de determinados atos, mesmo que

praticados por agentes públicos, da seara de responsabilização estabelecida pela Lei federal nº 8.429/92.

Para o estudo deste tema, é fundamental a constante atualização e leitura das decisões jurisprudenciais dos Tribunais pátrios, notadamente STF e STJ, por ser comum identificar-se mudança de compreensão ou mesmo formação de entendimentos específicos, diante de casos concretos. Na verdade, o tema carece de melhor sistematização, sendo fundamental que a doutrina e a jurisprudência avancem para uma racionalização, evitando casuísmos.

## 2.1 Competência Legislativa

O art. 37, § 4º, da CF, ao tratar das sanções decorrentes de improbidade, mencionou “na forma e gradação previstas em lei”. Tem-se, por isso, suscitado questão a respeito da natureza dessa lei – no caso da Lei nº 8.429/1992 – e da competência constitucional para promulgá-la.

Para enfrentar a questão da melhor forma possível, cumpre considerar que a Lei nº 8.429/1992 disciplinou aspectos jurídicos de diversa fisionomia, exigindo do intérprete a observância do princípio da adequação quanto ao âmbito de incidência do referido diploma. O ponto nuclear da questão consiste em identificar a matéria como legislativa ou administrativa, e isso porque esta é objeto de regulação pelo próprio ente federativo em virtude de sua autonomia. Importa, ainda, verificar se a competência legislativa é privativa ou concorrente.

Conquanto as sanções da Lei de Improbidade (art. 12) não tenham natureza penal (a Constituição fez a ressalva: “sem prejuízo da ação penal cabível”), são elas de natureza política (suspensão dos direitos políticos) e de natureza civil (indisponibilidade de bens, ressarcimento de danos, perda de função pública). Em relação à primeira, a matéria é de direito eleitoral, tendo, pois, a União competência privativa (art. 22, I, CF).

A indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário configuram-se como matéria de direito civil, matéria para a qual a União também tem competência privativa (art. 22, I, CF). A perda da função pública, a seu turno, não revela mera sanção administrativa (a demissão, tal como prevista nos Estatutos Funcionais), mas, ao contrário, é sanção autônoma com forte conteúdo político-penal, o que mantém a mesma competência federal prevista nos já citados mandamentos. Trata-se, pois, nesses aspectos, de lei nacional, e não de lei federal (esta quando destinada somente à União como ente federativo).

Em face da correlação material, idêntica competência se estende à definição dos sujeitos ativo e passivo (arts. 1º, 2º e 3º), à tipologia de improbidade (arts. 9º, 10 e 11), à previsão de tipo penal (art. 19) e à fixação de prescrição de ação judicial (art. 23). A disciplina processual,

prevista nos arts. 16 a 18, da mesma forma que as anteriores, é da competência privativa da União (art. 22, I, CF). É possível admitir a competência de Estados e Distrito Federal para legislar suplementarmente sobre procedimentos em matéria processual (art. 24, XI, CF), mas, ao fazê-lo, devem observar as normas gerais expedidas pela União (art. 24, § 2º, CF).

A Lei nº 8.429/1992, entretanto, dispõe, em alguns momentos, sobre matéria administrativa. Nesses pontos, será ela lei federal, aquela cujas normas se direcionam apenas à própria União. Em consequência, terão os demais entes federativos suas próprias competências para regular a matéria (competência concorrente). É o que ocorre com o art. 13, com a reforma da lei da improbidade administrativa (Lei 14.230/2021), exige que ficam condicionados à apresentação de declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza, que tenha sido apresentada à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, e os respectivos parágrafos. O mesmo se diga em relação ao art. 14, § 3º, com a reforma da lei da improbidade administrativa (Lei 14.230/2021), deixa claro que a autoridade determinará a imediata apuração dos fatos, observada a legislação que regula o processo administrativo disciplinar aplicável ao agente.

O afastamento cautelar do agente, quando necessário à instrução processual ou para evitar a iminente prática de novos ilícitos (art. 20, § 1º, Lei 8.429/2021), é providência eminentemente administrativa, razão por que aqui também deverá respeitar-se a autonomia dos demais entes federativos. Por fim, o art. 14 prevê o direito de representação à autoridade competente para apurar a prática de ato de improbidade. Esse dispositivo é ocioso, pois que repete o que se contém no art. 5º, XXXIV, “a”, da CF (o direito de representação se insere no direito de petição); desse modo, não há como deixar de reconhecer que, para editar norma de repetição, a competência das pessoas políticas é concorrente.

## **2.2 Elementos**

Conforme a doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2017), para que o ato de improbidade administrativa acarrete a aplicação das medidas sancionatórias previstas no § 4º do artigo 37 da Constituição Federal, é exigida a presença de determinados elementos identificados na regulamentação legal, quais sejam: Sujeito Passivo, Sujeito ativo, ato de improbidade e Elemento Subjetivo.

### **2.2.1 Sujeito Passivo**

O sujeito passivo será aquele atingido pelo ato de improbidade. O artigo 1º da Lei nº 8.429/92 aponta as entidades que, atingidas por ato de improbidade, legitimam a incidência das punições previstas na Lei.

Vale ressaltar que a presente análise é sob o ponto de vista do direito MATERIAL, ou seja, será examinado o sujeito ativo do ATO de improbidade, isto é, quem praticou o ato no mundo real. Não se está tratando aqui de sujeito ativo ou passivo sob o ponto de vista processual, isto é, quem seria autor ou réu na ação de improbidade.

Segundo o dispositivo seriam elas:

- Orgãos da Administração Direta;
- Entidades da Administração Indireta;
- entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais,
- entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos, nesse caso, à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos.

### 2.2.2 Sujeito ativo

O sujeito ativo é aquele que pratica o ato de improbidade. A Lei aponta as pessoas que, praticando um ato de improbidade (conforme descrito na Lei), submetem-se aos efeitos sancionatórios nela previstos. De acordo com a Lei nº 8.429/92, são sujeitos ativos o agente público e o terceiro que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

É inviável, contudo, o manejo da ação civil de improbidade exclusivamente e apenas contra o particular, sem a concomitante presença de agente público no polo passivo da demanda. Assim, implicitamente, há uma necessária relação entre a improbidade administrativa e o exercício da função pública, já que o terceiro, para figurar como sujeito ativo, deve concorrer ou induzir para a prática do ato.

Para os efeitos da referida Lei, agente público é todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades compreendidas como sujeito passivo do ato de improbidade.

O STF consolidou o entendimento de que "os agentes políticos, com exceção do Presidente da República, encontram-se sujeitos a duplo regime sancionatório, de modo que se submetem tanto à responsabilização civil pelos atos de improbidade administrativa quanto à responsabilização político-administrativa por crimes de responsabilidade" (STF. Pet 3240 AgR/DF, julgamento em 10.3.2018). Segundo o Supremo, "inexiste foro por prerrogativa de função nas ações de improbidade administrativa propostas, em razão do seu nítido caráter civil" (AI 762136 AgR, Public. 09-11-2018).

A jurisprudência recente do STJ, alinhando-se à jurisprudência do STF, tem firmado posição de que não há foro privilegiado nas ações civis de improbidade. Assim, a ação deve ser processada e julgada nas instâncias ordinárias, ainda que proposta contra agente político que tenha foro privilegiado no âmbito penal e nos crimes de responsabilidade.

A Lei nº 14.230/2021 inovou ao expressamente prever que agentes políticos podem responder por improbidade administrativa.

### 2.2.3 Atos de improbidade

Conforme explica Di Pietro, o ato de improbidade pode corresponder a um ato administrativo, a uma omissão ou a uma conduta, e é praticado no exercício de uma função pública (em sentido amplo). Segundo a autora, mesmo quando praticado por terceiro, que não se enquadre no conceito de agente público, deve haver reflexo sobre uma função pública exercida. Assiste razão à célebre autora, pois, de outra forma, qualquer dano praticado contra Poder Público (ex: choque entre veículos, envolvendo carro oficial) daria ensejo às excepcionais sanções estabelecidas pela Lei. O ato de improbidade, por si só, não se iguala a um crime, caracterizando-se como um ilícito de natureza civil e política.

Em relação aos atos de improbidade, a Lei nº 8.429/92, inicialmente, optou por dividi-los em três categorias ou modalidades. Os atos que: importam enriquecimento ilícito (art. 9º); causam prejuízo ao erário (art. 10); atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Posteriormente, contudo, foi acrescida mais uma categoria, relativa a atos decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A), em razão de alteração feita pela LC 157/2016. Contudo, com a nova lei 14.230/2021, o ato de improbidade anteriormente previsto no art. 10-A foi transportado para o novo inciso XXII do art. 10. Com isso, foi revogada a previsão destas condutas em artigo independente.

Portanto, hoje, a Lei nº 8.429/92 nomina três espécies de atos de improbidade administrativa: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos que causam prejuízo ao erário (art. 10), e atos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

Conforme o artigo 9º, constitui-se como ato de improbidade administrativa, importando enriquecimento ilícito, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função, emprego ou atividade nos sujeitos passivos (anteriormente descritos). O dispositivo ainda traz um elenco exemplificativo de atos de improbidade classificados nessa modalidade.

São requisitos para configuração de ato de improbidade administrativa que importe em enriquecimento ilícito: Aferição de vantagem patrimonial indevida, Relação de causalidade entre a vantagem indevida e o exercício da função pública e Dolo.

A Lei nº 14.230/2021 deixou expressa a necessidade de conduta dolosa para configuração de atos que importem em enriquecimento ilícito, conforme já era pacífico no entendimento do STJ.

Como em todo ato de improbidade, exige-se que a conduta seja praticada por agente público (ou a ele equiparado), atuando no exercício de seu munus público, o que foi explicitado no inciso VII do art. 9º da Lei 8429/92.

As demais alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 foram pontuais, apenas para deixar o aspecto de incidência da lei mais abrangente nos casos previstos nos incisos IV e IV do art. 9º da Lei 8429/92.

O artigo 10º da Lei 8429/92 trata dos atos de improbidade administrativa que causam lesão ao erário. A Lei nº 14.230/2021 deixou expresso no texto da LIA a necessidade de efetivo prejuízo ou dano ao erário para configuração de ato de improbidade previsto no art. 10, conforme já era pacífico no STJ.

Assim, para a configuração dos atos de improbidade administrativa previstos no art. 10 da Lei nº 8.429/92 exige-se a presença do efetivo dano ao erário.

Além disso, a nova lei proíbe o sancionamento de atos culposos, como evidenciam os incisos X e XIX desse art.10 da Lei 8429/92.

Por fim, o artigo 11 estabelece como ato de improbidade administrativa, que atenta contra os princípios da administração pública, qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. Ao final, o dispositivo também aponta seu respectivo elenco exemplificativo.

Para a configuração do ato de improbidade previsto no artigo 11 da lei 8429/92: “Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente” Segundo a doutrina, a expressão “qualquer” utilizada na descrição das condutas genéricas previstas nos arts. 9º, 10 e 11 da redação originária da Lei 8429/92 demonstrava que o rol dos atos de improbidade administrativa era exemplificativo (numerus apertus). No entanto, a Lei nº 14.230/2021 modificou a redação do caput do art. 11 para inserir a expressão “caracterizada por uma das seguintes condutas”. Logo, agora, pode-se dizer que os incisos do art. 11 encerram uma lista exaustiva.

O rol de condutas do art. 11 da Lei 8429/92 passou a ser taxativo, permanecendo as condutas previstas nos arts. 9º da Lei 8429/92 e 10 da Lei 8429/92 elencadas em rol exemplificativo.

Quanto aos requisitos para a configuração dos atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei nº 8.429/92, exige-se que a conduta seja praticada por agente público (ou a ele

equiparado), atuando no exercício de seu munus público, havendo, ainda, a necessidade do preenchimento dos seguintes requisitos:

- a) conduta ilícita;
- b) improbidade do ato, configurada pela tipicidade do comportamento, ajustado em algum dos incisos do 11 da Lei 8429/92;
- c) elemento volitivo, consubstanciado no dolo de cometer a ilicitude com o fim de obter proveito ou benefício indevido;
- d) ofensa aos princípios da Administração Pública
- e) lesividade relevante.

Como já era consolidado na jurisprudência do STJ, os atos ímprobos lesivos a princípios exigem conduta dolosa, excluída a culpa. A Lei nº 14.230/2021 deixa expresso esse entendimento ao dispor que “constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade (...)” (art. 11, caput, da Lei 8429/92).

A chamada Convenção de Mérida (Decreto nº 5.687/06) visa promover a formulação e a execução de medidas para evitar e combater, de maneira eficaz, a corrupção; impulsionar, facilitar e apoiar a cooperação internacional e assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, inclusive no campo da recuperação de ativos; e fomentar a integridade do administrador público.

Com base nessa convenção da ONU, o novo § 1º do art. 11 prevê que “somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade”.

Dessa forma, o especial fim de agir (obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade) passa a ser expressamente exigido em “quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei” (art. 11, § 2º).

Sobre o novo requisito da lesividade relevante, vale destacar que, para o legislador, “existem atos administrativos que são meramente irregulares, jamais atos de improbidade administrativa, e entre aqueles ilícitos caracterizáveis como atos de improbidade existem os que não implicam relevante dano ao erário, embora sejam atos que ofendam a moralidade e às vezes ao patrimônio administrativo. Possuem baixo poder ofensivo – ou baixa relevância, ou baixa significância –, mas são ontologicamente atos de improbidade”.

Conforme explicitou o projeto que deu origem à Lei nº 14.230/2021, a ideia de relevante lesividade tem por objetivo afastar atos meramente irregulares da incidência das

sanções por improbidade. Por outro lado, mesmo sem que haja dano ao erário ou enriquecimento ilícito, é possível configurar ato de improbidade administrativa, conforme restou explicitado no novo §4º do art. 11 da Lei 8429/92.

Reforça esse entendimento a previsão de que aos atos de menor ofensividade aplica-se apenas a pena de multa, conforme art. 12, § 5º, da Lei 8429/92:

Deixaram de ser considerados atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da Administração Pública:

- 1) a prática de atos visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência;
- 2) retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- 3) deixar de cumprir a exigência de requisitos de acessibilidade previstos na legislação
- 4) transferir recurso a entidade privada, em razão da prestação de serviços na área de saúde sem a prévia celebração de contrato, convênio ou instrumento congênere, nos termos do parágrafo único do art. 24 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990

#### 2.2.4. Elemento subjetivo

A Lei nº 14.230/2021 inseriu o § 1º ao art. 1º da LIA trazendo uma definição de ato de improbidade administrativa. Um ponto de destaque é o fato de que o legislador deixa expressamente consignado que só existe ato de improbidade em caso de conduta dolosa: Art. 1º, § 1º da Lei 8429/92, Consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados tipos previstos em leis especiais.

Essa foi uma grande novidade imposta pela Lei nº 14.230/2021: Antes da Lei nº 14.230/2021: os atos de improbidade administrativa previstos nos arts. 9º, 10-A e 11 exigiam dolo. Havia, contudo, uma hipótese de improbidade que poderia ser praticada com culpa: o art. 10. Depois da Lei nº 14.230/2021: todos os atos de improbidade administrativa exigem dolo. Não existe mais a possibilidade de ser praticado ato administrativo com culpa.

Com a Lei nº 14.230/2021, todas as espécies de atos de improbidade administrativa exigem a comprovação de que houve dolo por parte do agente público ou do terceiro. Ou seja, mesmo nas hipóteses de atos que causaram prejuízo ao erário, não basta a culpa para configuração da improbidade. Nesse sentido, destaca-se o novo art. 17-C, § 1º, também acrescentado pela Lei nº 14.230/2021: “A ilegalidade sem a presença de dolo que a qualifique não configura ato de improbidade”.

### 3 DESVIO DE VACINAS COMO ATO DE IMPROBIDADE

No dia 11 de março de 2020, foi reconhecida pela Organização Mundial da Saúde (OMS) a pandemia da doença causada pelo coronavírus, COVID-19 (sigla em inglês para *coronavirus disease 2019*), tendo o seu primeiro caso sido identificado em Wuhan, na China. Por conta da globalização, os casos até então concentrados no continente asiático, rapidamente se espalharam pelos demais países. Diante da inexistência de um tratamento específico para a Covid 19, a recomendação global para evitar a rápida transmissão e contaminação da doença abarcou a adoção de restrição social sem a aglomeração de pessoas aliado às medidas de higienização pessoal, como a lavagem das mãos e uso de álcool em gel.

Nesse cenário de incertezas, iniciou-se, entre as empresas farmacêuticas, uma disputa mundial em busca do primeiro imunizante capaz de combater a covid-19. Com as pesquisas e testes em avanço crescente, veio a divulgação de seus resultados, fazendo com que o Governo Federal elaborasse o Plano Nacional de Operacionalização da Vacina contra a covid-19, com a finalidade de reduzir o índice de mortalidade e promover o controle de transmissão do vírus uma vez que o percentual mínimo indicado para promover a interrupção da circulação viral não estará amplamente disponível à população mundial de forma imediata.

De todo modo, apesar do planejamento para uso emergencial da vacina com a indicação expressa dos destinatários, inúmeras são as notícias que apontam o fato de que determinados agentes públicos, fazendo uso do cargo no qual foram investidos, estão burlando o cronograma de aplicação das doses. Por conta disso, houve um aumento crescente no número de denúncias envolvendo servidores públicos que, embora não integrassem o rol dos prioritários, arranjavam meios para que ele ou alguma pessoa próxima fossem vacinados. O Ministério Público, instituição responsável pela defesa da ordem jurídica, dos interesses da sociedade e pela exímia observância da Constituição, já realizou várias investigações no intuito de apurar os desvios no plano de vacinação. O MP/RJ (2021), por exemplo, instaurou inquérito para apurar possível improbidade administrativa já que familiares entre 16 a 20 anos de um dirigente do Hospital Azevedo Lima, tomaram imunizante apesar de não pertencerem ao grupo prioritário, nos termos em que consta notícia veiculada em jornal e abaixo transcrita:

O Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ), por meio da 2ª Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva da Saúde da Região Metropolitana II, instaurou, nesta segunda-feira, um inquérito civil para apurar possível ato de improbidade administrativa por desvio de doses da vacina contra a covid-19 para aplicação em grupos não prioritários, por parte do Hospital Estadual Azevedo Lima e da Organização Social Instituto Sócrates Guanaes, responsável pela administração da unidade.

Há uma suspeita de desvio de doses da vacina no hospital para familiares de um dirigente, que não pertencem ao grupo prioritário de vacinação. O texto observa que a autoridade policial que conduz a investigação confirmou denúncia recebida pelo Conselho Regional de Enfermagem apontando que dois enteados de Rogério Casimiro, diretor técnico do hospital, teriam sido imunizados na unidade. Os registros de vacinação qualificaram a enteada como “estagiária em saúde” e o enteado como “acadêmico de Medicina”.

Seguindo essa mesma linha, o *parquet* de piso de Goiás também denunciou o Secretário de Saúde e enfermeiras por desvio de vacina, sendo a improbidade administrativa sido reconhecida de forma liminar, senão vejamos:

O Ministério Público de Goiás (MP-GO), por intermédio da Promotoria de Justiça de Barro Alto, denunciou o secretário municipal de Saúde de Santa Rita do Novo Destino, Marcelo Gomes de Moraes, e as enfermeiras Isaura Vieira da Cunha e Ladyanne Araújo dos Santos Tosta pelo desvio de doses de vacina contra a Covid-19. Os três já tiveram decretada liminarmente, em ação civil pública (ACP) por improbidade administrativa, a indisponibilidade de bens, no valor de R\$ 50 mil.

A depender do caso concreto, essa ação pode se enquadrar em diferentes crimes previstos no Código de Processo Penal. Por ser uma demanda recente com poucas teses jurídicas sobre ela, o Ministério Público do Estado de São Paulo, no boletim criminal nº123, 2/2021, fez um estudo detalhado elencando algumas situações fáticas e o tipo penal aplicado ao caso, considerando a tendência de que irregularidades semelhantes sejam cometidas.

Segundo o *parquet de piso*, por exemplo, se um prefeito que não consta no rol de prioritários no plano nacional, mas ainda assim insiste em ser vacinado ou influencia alguém para que o seja, comete crime contra a saúde pública de infração de medida sanitária preventiva. Contudo há de se ressaltar que essa subsunção gera determinada controvérsia ao passo que há a infração a determinação do poder público em razão do desrespeito ao Plano Nacional, mas a busca pela vacinação, ainda que de forma irregular, também contribui para a manutenção da saúde pública.

Em outro exemplo, o órgão ministerial aponta para o caso em que os servidores públicos, ao exigir que os funcionários de saúde façam a aplicação da vacina, incidem na prática de concussão, delito previsto no Art. 316 do CP. De todo modo, se houver a invocação da sua condição de agente público para auferir determinada vantagem, há a presença do abuso de autoridade, nos termos em que preleciona o Art. 33, parágrafo único da Lei nº 13.869/2019.

Em outro giro, há crime de peculato se o servidor público se apropria ou desvia a vacina de que tem a posse em razão do cargo ocupado, como indica o Art.312 da Legislação Penal Pátria.

O que se observa é que para cada ato, a depender da situação fática, dos agentes envolvidos, do dolo empregado e das demais circunstâncias adjacentes, há um enquadramento penal específico.

Já na seara administrativa, vê-se que a preterição do grupo alvo da vacinação em benefício dos servidores que integram o quadro público, de fato, colidem frontalmente com os princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade que norteiam os ditames da Administração Pública.

Nessa baila, a moralidade, descrita no Art. 37, caput da Carta Magna, exige que o administrador, no exercício de sua função, saiba distinguir entre o honesto e o desonesto, respeitando a boa-fé, o decoro e a probidade. A legalidade, por sua vez, aponta para o agir segundo as orientações disposta em lei ou atos normativos com força para tal, a exemplo, do Plano Nacional de Vacinação. Por fim, agir de forma impessoal é servir a todos sem qualquer critério de preferência ou aversão.

Logo, diante da aclaração sucinta dos referidos preceitos axiológicos, a ação de “furar fila” exige total consciência da ilegalidade que se comete, sendo, de fato, ato intencional cercado de dolo específico por parte do infrator e que gera o enquadramento da lei de improbidade administrativa.

#### **4 DESVIO DE VACINAS COMO ATO DE IMPROBIDADE?**

Conforme visto nos tópicos anteriores, a legislação que trata sobre a improbidade administrativa objetiva punir atos imorais ou ilegais praticados por agente público, exigindo para tanto, um elemento subjetivo dolo ou culpa grave. Dessa forma, para o desvio de vacinas ser considerado como ato de improbidade administrativa, demos considerar os elementos do caso concreto.

Assim, podemos a aplicação de vacinas deve respeitar a ordem estabelecida pelas autoridades de saúde. Em caso de desrespeito à referida ordem, a própria população pode acionar o Ministério Público de seu Estado para apuração dos fatos. Tendo em vista que o desvio de um bem público, como é o caso das vacinas contra covid-19, viola os princípios constitucionais da moralidade e impessoalidade, podendo ser punidos nas searas civis, administrativas e criminais.

Dessa forma, o desvio de vacinas pelo agente público pode configurar não só improbidade administrativa, mas também o crime de peculato previsto no art. 312 do Código Penal.

Art. 312 - Apropriar-se o funcionário público de dinheiro, valor ou qualquer outro bem móvel, público ou particular, de que tem a posse em razão do cargo, ou desviá-lo, em proveito próprio ou alheio:

Pena - reclusão, de dois a doze anos, e multa.

§ 1º - Aplica-se a mesma pena, se o funcionário público, embora não tendo a posse do dinheiro, valor ou bem, o subtrai, ou concorre para que seja subtraído, em proveito próprio ou alheio, valendo-se de facilidade que lhe proporciona a qualidade de funcionário. (BRASIL, ANO)

Segundo o Ministério Público do Estado de São Paulo, no boletim criminal nº123, 2/2021, os prefeitos que não integram o grupo prioritário e mesmo assim são vacinados ou influenciam alguém para que seja vacinado, cometem o crime de responsabilidade tipificado no art.1º do Decreto-lei nº 201/67, além de incorrer no crime do art. 268 do CP: “Infringir determinação do poder público, destinada a impedir introdução ou propagação de doença contagiosa”. Além disso, ainda incorre no delito de improbidade administrativa.

Ainda de acordo com o documento supramencionado, o prefeito ou os demais servidores públicos que exigirem do funcionário da unidade de saúde a aplicação da vacina em si, pode cometer o crime de concussão, art. 316, CP: “Exigir, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida”, bem como o crime de abuso de autoridade, regulamentado pela lei nº 13.869/19: “Art. 33. (...) Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem se utiliza de cargo ou função pública ou invoca a condição de agente público para se eximir de obrigação legal ou para obter vantagem ou privilégio indevido.”

Isto posto, o prefeito e os demais servidores públicos praticam o crime de corrupção passiva, art. 317 do CP, ao solicitar, receber ou aceitar promessa para vacinação de terceiros que não pertencem ao grupo prioritário. O prefeito e os servidores que tomam conhecimento de irregularidades envolvendo a aplicação de vacinas e não toma as atitudes cabíveis previstas para sanar tal situação, pode responder por prevaricação ou condescendência criminosa. Vejamos os respectivos artigos do CP:

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal.

Art. 320 - Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente

Quanto aos atos praticados por demais servidores públicos no tocante ao desvio na aplicação de vacinas, estes podem incorrer na prática de improbidade administrativa se forem vacinados sem integrar o grupo prioritário ou influenciar alguém para que o seja, mas também no art. 299 do CP se “Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante”.

Os particulares que não integram o grupo prioritário e mesmo assim são imunizados ou contribuem para que alguém o seja cometem o crime tipificado no art. 268 do CP. Sendo que, podem incorrer ainda em corrupção ativa, art. 333 do CP, se oferecerem ou prometerem vantagem indevida ao servidor público para serem vacinados.

De acordo com boletim criminal comentado nº 123/2021, a conduta do particular para

ser imunizado por vir acompanhada de outros ilícitos, como por exemplo: uso de documentos falsos que o incluam no grupo prioritário (conduta do art. 297 do CP), atestado médico falso (ilícito tipificado no art. 302 do CP), entre outros.

Há casos em que os particulares subtraem os para venda, oportunidade em que está configurada o crime de furto (art. 155, CP) ou roubo (art.157, CP), bem como o delito de receptação (art. 180, CP) àqueles que adquirem, recebem, transportam ou conduzem esses imunizantes.

Por todo exposto, podemos concluir que não é toda e qualquer conduta considerada improbidade administrativa ou somente improbidade administrativa. Devemos considerar o elemento subjetivo dolo ou culpa grave para tanto, bem como a caracterização dos sujeitos ativos e passivos, conforme elencados no tópico 2 do presente estudo. Seguindo esse entendimento, SILVA (2021, ano) e CAPELOTTO (2021, ano), aduzem,

(...) é válido dizer que não basta a simples ilação de que houve a aplicação de vacina em pessoa que não se enquadra em um dos grupos de risco, incumbindo ao legitimado para a propositura da ação civil pública por ato de improbidade administrativa demonstrar, cabalmente, a conduta, o resultado e o elemento subjetivo para a prática do ato, e ao juiz apurar de fato a sua ocorrência.

A adoção de entendimento diverso implicará no reconhecimento da possibilidade de se aplicar, no âmbito das ações de improbidade, a responsabilidade objetiva, em total afronta ao entendimento jurisprudencial já pacificado pelos Tribunais Superiores.

Portanto, para enquadramento da conduta do agente público na LIA não basta a ilegalidade ou reprovabilidade da conduta imputada. Imprescindível, também, a comprovação do elemento subjetivo característico do ato de improbidade administrativa, cuja apuração deve ser feita mediante a análise da postura do agente frente ao caso concreto e com base nas provas existentes.

Desta feita, conforme os autores supramencionados, para tipificação da conduta do agente público na lei de improbidade administrativa não é suficiente a ilegalidade ou reprovabilidade da conduta praticada, mas também, a comprovação do elemento subjetivo característico do ato de improbidade, na qual a investigação deve ser realizada pela a análise da postura do agente mediante o caso concreto e de acordo com as provas existentes.

Ainda de acordo com Silva e Capelotto (2021), se não for possível identificar a existência do referido elemento subjetivo, não há que se falar na aplicação da Lei de Improbidade Administrativa, devendo eventual punição ao agente público observar a legislação específica, a exemplo do decreto-lei nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, sem prejuízo, obviamente, de eventual responsabilização criminal, caso a conduta enquadre-se em algum tipo penal, como por exemplo: abuso de autoridade; concussão; condescendência criminosa; corrupção passiva; prevaricação; peculato entre outros.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A improbidade administrativa constitui um ato que atenta contra os princípios

constitucionais básicos da moralidade e impessoalidade. Regulamentado pela lei nº 8.429/1992, improbidade administrativa consiste em enriquecer por meio de condutas ilícitas, auferir qualquer tipo de vantagem patrimonial indevida em razão do exercício de cargo, mandato, função ou emprego. Possuindo como elementos: sujeito passivo (aquele que é atingido pelo ato de improbidade, art. 1º da lei nº 8.429/92), sujeito ativo (aquele que pratica o ato de improbidade, quais sejam: agentes públicos ou o terceiro que concorra para a prática do ato), os atos de improbidade propriamente ditos (a omissão ou a conduta praticada no exercício da função pública) e o elemento subjetivo (dolo ou culpa).

Dessa forma, para o desvio de vacinas ser considerado como ato de improbidade devem estar presentes todos os elementos supramencionados, inclusive o dolo ou culpa grave. Considerando que meras irregularidades na aplicação de vacinas não podem ser tipificadas como improbidade.

Contudo, impende ressaltar que um mesmo ato pode ser punido nas searas civis, administrativas e criminais. Assim, o desvio de vacinas pelo agente público pode configurar não só improbidade administrativa, mas também crimes previstos no Código Penal, como concussão; condescendência criminosa; corrupção passiva; prevaricação; peculato, etc; ou até mesmo o crime de abuso de autoridade (Lei nº 13.869/2019); bem como o crime de responsabilidade previsto no Decreto nº 201/67.

Por fim, concluímos que é preciso considerar cada caso concreto e as provas existentes para que o desvio de vacinas seja considerado como ato de improbidade administrativa.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial 686209 RN. Relator: Ministro Sérgio Kukina. DJ: 28/06/2018. **JusBrasil**, 2021. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/605840147/agravo-interno-no-recurso-especial-agint-no-resp-1598594-rn-2016-0120818-6/inteiro-teor-605840157>>. Acesso em: 20 de jul. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial 630241 SP, DJ: 27/06/2018, **JusBrasil**, 2021. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/595814051/agravo-interno-no-recurso-especial-agint-no-resp-1630241-sp-2015-0212313-6>>. Acesso em: 20 de jul. de 2021

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1008646 MG, DJ: 22/06/2018, **JusBrasil**, 2021. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/661802940/agravo-interno-no-agravo-em-recurso-especial-agint-no-aresp-838141-mt-2015-0277875-0/inteiro-teor-661802948>>. Acesso em: 20 de jul. de 2021

CAPELOTTO, Paulo Henrique Triandafelides; SILVA, Raphael Leandro. **Agentes Públicos "Fura-Fila": A Improbidade Administrativa e a Campanha de Vacinação**. Migalhas, 2021. Disponível em: <<https://www.migalhas.com.br/depeso/339497/a-improbidade-administrativa-e-a-campanha-de-vacinacao>>. Acesso em 25 de jun de 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 34 ed. Imprensa: São Paulo, Atlas, 2020.

CAVALCANTE, Márcio André Lopes. **Lei 14.230/2021: Reforma da Lei de Improbidade Administrativa**. Buscador Dizer o Direito, Manaus. Disponível em: <[https://www.buscadordizerodireito.com.br/novidades\\_legislativas/detalhes/39461a19e9eddfb385ea76b26521ea48](https://www.buscadordizerodireito.com.br/novidades_legislativas/detalhes/39461a19e9eddfb385ea76b26521ea48)>. Acesso em: 01/07/2023

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 33 ed. Imprensa: Rio de Janeiro, Forense, 2020.

SARRUBO, Mário Luis. **Boletim Criminal Comentado nº123, 2/2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: <[file:///C:/Users/isidi/Downloads/Boletim%20CAOCRIM%20123%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/isidi/Downloads/Boletim%20CAOCRIM%20123%20(1).pdf)>. Acesso em: 25 de jun. de 2021.

SANTOS, Bárbara Reis. **A pandemia da COVID-19 e as mudanças no estilo de vida dos brasileiros adultos: um estudo transversal**. Scielo, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ress/a/VkvxmKYhw9djmrNBzHsvrxr/?lang=pt>>. Acesso em 22 de jun. de 2021.

# *Os Conselhos de Políticas Públicas, a democracia participativa e a atuação do Ministério Público*



## **FELIPE CARDOSO RODRIGUES VIEIRA**

Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJ/PI); Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras/Instituto Camillo Filho; Especialista em Direito Constitucional e em Direito Público pela Faculdade Legale; Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (PPGPP - UFPI).  
E-mail: felipecrv@hotmail.com

# OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Felipe Cardoso Rodrigues Vieira\*

**Resumo:** O presente trabalho objetivou, por meio de uma investigação doutrinária e jurisprudencial, analisar os Conselhos de Políticas Públicas como instância de democracia participativa e de controle social do Poder Público e apresentar os aspectos da atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático e dessa instância participativa. Como metodologia, procedeu-se com pesquisa bibliográfica e documental, de cunho exploratório, tendo como aporte a utilização de livros, artigos científicos e análises de julgados recentes proferidos pelas Cortes Superiores sobre a temática, bem como recomendações do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Como resultado, ficou evidenciado o papel constitucional do Ministério Público na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, insculpido no artigo 127, *caput*, da CF/88, efetivado por meio das ações ministeriais promotoras do pleno exercício e funcionamento dos mecanismos legítimos de promoção de políticas públicas, consolidados nos instrumentos de participação popular, como os Conselhos de Políticas Públicas. Assim, além de instrumento garantidor da mobilização das vontades coletivas, o *parquet* atua como coautor de transformação social.

**Palavras-chave:** Políticas Públicas; Conselhos de Políticas Públicas; Ministério Público; Democracia participativa.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de democratização das políticas e serviços públicos brasileiros é marcado por inúmeros embates políticos e sociais travados durante os anos de mitigação da liberdade e participação popular que culminaram no retorno, tão duramente conquistado, da democracia nacional e que possui como marco político a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/88).

A *Constituição Cidadã* instituiu um arcabouço jurídico de nítido caráter democrático que reconheceu diversos direitos sociais que não estavam amparados na antiga ordem constitucional brasileira e que devem ser efetivados mediante a formulação de políticas públicas. Neste aspecto, os conselhos de políticas públicas representam espaços de participação ativa da sociedade, ou seja, de manifestação democrática e de cidadania, que contribuem para a consecução de direitos fundamentais.

---

\* Analista Judiciário do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (TJ/PI); Bacharel em Direito pela Faculdade Pitágoras/Instituto Camillo Filho; Especialista em Direito Constitucional e em Direito Público pela Faculdade Legale; Mestrando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (PPGPP - UFPI). E-mail: felipecrv@hotmail.com.

O Ministério Público, a partir dessa recém-inaugurada roupagem constitucional, adquiriu uma nova feição, sendo estruturado com uma série de garantias e prerrogativas que propicia a defesa dos interesses da sociedade, incluindo, deste modo, a atuação perante os conselhos de políticas públicas.

Deste modo, o presente artigo objetiva, por meio de uma investigação doutrinária e jurisprudencial, analisar os conselhos de políticas públicas como instância de democracia participativa e de controle social do Poder Público e apresentar os aspectos da atuação do Ministério Público na defesa do regime democrático e dessa instância participativa. Para tanto, foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, de cunho exploratório, tendo como aporte a utilização de livros, artigos científicos e análises de julgados recentes proferidos pelas Cortes Superiores sobre a temática, bem como recomendações do CNMP.

## **2 OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A DEMOCRACIA PARTICIPATIVA**

As políticas públicas passam a adquirir mais força no campo jurídico a partir do entendimento de que os direitos fundamentais, em especial, os de segunda geração, que se referem aos direitos sociais, possuem caráter programático com um núcleo mínimo de obrigação positiva a ser garantido por parte do Estado mediante ação governamental.

Do ponto de vista jurídico, política pública pode ser entendida como o programa de ação governamental que resulta de um processo ou de um conjunto de processos juridicamente regulados visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. E deve esta buscar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados (BUCCI, 2006).

Assim, política pública pode ser definida também como a combinação de decisões básicas, compromissos e ações feitas por atores sociais que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo. Estes arranjos são resultados de interações entre os agentes que exigem mudança, os que tomam decisões, e os que são afetados pela política em questão. As determinações são feitas pelas autoridades legítimas no governo e estão sujeitas a um possível redirecionamento em resposta a pressões dos que estão fora do governo, como também de outros dentro do governo (CAVALCANTI, 2007).

É no Estado Democrático de Direito que a democracia participativa ganha força como um instrumento de exercício de valores eleitos como supremos pelo corpo social, estando os

direitos sociais como os objetivos fundamentais a serem buscados em sociedade. Neste aspecto, a participação popular efetiva e direta no controle dos atos e decisões do Poder Público mostra-se como essencial para a consecução de tais direitos.

Em termos dessa participação popular, os autores Silva, Jaccoud e Beghin (2009) sintetizam em três enunciados os sentidos que passa a tomar essa participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório;
- b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e
- c) a sociedade permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2009, p. 375).

A Constituição de 1988 apresenta dispositivos expressos que demonstram a busca pela efetiva participação da sociedade na formulação, implantação e fiscalização/controle das políticas públicas, como é o caso da diretriz de participação da comunidade na organização das ações e serviços públicos de saúde (Art.198, III), da diretriz de participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações na área da assistência social (Art. 204, II) e o princípio da gestão democrática do ensino público (Art. 206, VI), além de diversos outros fundamentos e instrumentos de participação popular na tomada de decisões envolvendo políticas públicas e de controle social.

A democracia participativa nada mais é que um regime onde se pretende que existam mecanismos efetivos de controle e participação que possam ser exercidos pela sociedade civil perante a administração pública, não se reduzindo o papel democrático apenas ao voto, mas também estendendo a democracia para a esfera social. A participação busca intensificar a democracia, seja reivindicando a legitimidade da democracia participativa, seja pressionando as instituições democráticas representativas a fim de torná-las mais inclusivas, ou ainda buscando formas de unificar as democracias participativa e representativa (FRAGA; TEIXEIRA, 2015, p. 6-7).

Os Conselhos de Políticas Públicas emergem das demandas de democratização do processo decisório relacionado às políticas sociais, reafirmando, assim, a ideia de democracia participativa, de representação social junto às instâncias do Poder Público e a ampliação desses espaços decisórios. A necessária representação da pluralidade de atores sociais junto às políticas públicas reduz o distanciamento entre os níveis de decisão e os beneficiários dessas políticas,

sendo os conselhos um ambiente de fomento da participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas sociais.

Os Conselhos de Políticas Públicas, também chamado de Conselhos de Direitos, são ambientes de participação que articulam representantes da população e membros do Poder Público e instituições estatais. Nas palavras de Gohn (2003), os conselhos são:

agentes de inovação e espaço de negociação dos conflitos. Entretanto, há uma longa história e um acirrado debate na trajetória dos conselhos envolvendo questões relacionadas com participação, formas de governo e representatividade, natureza da esfera pública, divisão de poder local, regional, nacional e global, além de temas mais abrangentes que configuram o cenário em que os conselhos de desenvolvem, como o próprio sistema da democracia e os condicionantes políticos econômicos que influenciam as gestões públicas (GOHN, 2003, p.7).

Esses conselhos tiveram sua posição redefinida a partir da Constituição de 1988, que lhes conferiram maior legitimidade, atuando como um mecanismo de interação e articulação entre a sociedade civil e o governo na gestão das políticas públicas. A atuação desses conselhos é referendada pela própria Constituição Federal ao definir a atuação obrigatória no acompanhamento e fiscalização, como por exemplo, dos recursos dos Estados e Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde (Art. 77, § 3º) ou na atuação dos conselhos de acompanhamento e controle no monitoramento, fiscalização e controle social dos fundos do FUNDEB (Art. 212-A, X, d).

A criação dos Conselhos de Políticas Públicas é dependente de lei e os projetos são mobilizados por lideranças das áreas sociais e encaminhados aos Poderes Executivo ou Legislativo para o seguimento das discussões e trâmites legais. Algumas legislações federais, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Lei Orgânica do SUS, definem competências para os estados e municípios e apresentam ditames que possibilitam a criação desses conselhos como parte essencial da formulação, implantação e controle das políticas sociais das respectivas áreas.

Acerca das funções ou caráter de atuação desses conselhos, Tatagiba (2002) apresenta que, dependendo da previsão na legislação de criação, os conselhos de políticas públicas podem possuir todas ou algumas das descritas a seguir: a) fiscalizatória, no acompanhamento e controle dos atos praticados pelas autoridades públicas; b) mobilizadora, na disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre políticas públicas e no estímulo à participação popular na gestão pública; c) deliberativa, quanto à autoridade e a competência para formular, intervir,

acompanhar e avaliar as políticas públicas e as ações em instância política-administrativa e d) consultiva, na emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos.

Como instâncias de deliberação coletiva e compostas por representantes do Poder Público e da sociedade civil, os conselhos são orientados pelo princípio da paridade, na qual, ainda que em muitos momentos, apenas formalmente, os anseios e opiniões dos representantes possam ser levados, igualmente, em consideração e interferir de forma significativa nas ações e metas do governo, inclusive na definição dos respectivos orçamentos, principalmente em áreas sociais como saúde, educação, moradia, transporte, cultura, meio ambiente etc.

O funcionamento e organização de cada conselho pode ser definido tanto pela lei de criação como por regimento interno. O exercício das atribuições dos conselhos e seu pleno funcionamento são essenciais para a democratização das políticas públicas associada a maior eficiência no controle social sobre os governos, buscando a igualdade social. Esse controle social sobre as políticas públicas implica participação da sociedade no acompanhamento e verificação das ações da gestão pública na execução de uma determinada política pública, avaliando os objetivos, processos e resultados, sendo um importante instrumento prévio e posterior de controle das ações públicas.

O Ministério Público, instituição pública com garantias e prerrogativas próprias para defesa dos interesses da sociedade, pode apresentar importante atuação na efetiva implementação e funcionamento dos Conselhos de Políticas Públicas, sendo essas ponderações realizadas no tópico seguinte.

### **3 A ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A partir da Constituição Federal de 1988, o Ministério Público passa a ser uma instituição permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, desfrutando de posição impar no sistema constitucional pátrio (MAZZILLI, 2008). Uma instituição com *mister* de assegurar a eficácia dos direitos fundamentais e a defesa da sociedade e dos fins do Estado, qual seja, a realização do bem comum.

O Ministério Público tem o poder-dever de controlar e fiscalizar os atos administrativos com vistas a garantir a ordem jurídica e o regime democrático. A defesa do regime democrático implica não somente o controle de adequação das leis, formal e material, em face da Constituição, como também a própria defesa do sistema democrático. Neste sentido, Rothenburg (2009, p. 1633) leciona que “a incumbência de defender o regime democrático

condiciona a defesa da ordem jurídica à vinculação desta à democracia, o exercício do Poder Público de modo participativo e consentâneo com as expectativas do povo”.

Em vista dessa atribuição de defesa do regime democrático, insculpida no Art. 127. *caput*, da Constituição de 1988, o Ministério Público apresenta relevante tarefa de zelar pelos Conselhos de Políticas Públicas, fomentando a sua correta constituição, garantindo seu regular funcionamento e buscando o seu contínuo aprimoramento. Além disso, o art. 129 da CF/88 estabeleceu como funções institucionais do Ministério Público zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados na Constituição, promovendo as medidas necessárias para a sua garantia.

As políticas públicas, como demonstramos anteriormente, compreendem um conjunto de ações que englobam atividades normativas e administrativas, podendo o Ministério Público intervir em qualquer de suas etapas, buscando sua adequação aos parâmetros constitucionais. Neste aspecto, o membro do *parquet* que exerce atribuições perante os Conselhos de Políticas Públicas poderá abrir inquérito civil, ajuizar ações como a ação civil pública, propor termos de ajuste de conduta, enviar notificações recomendatórias, realizar acordos extrajudiciais e utilizar de outros meios que possibilitem o regular exercício dos conselhos e a consecução dos direitos sociais.

Acerca da atuação na fiscalização das políticas públicas, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) editou a Recomendação Conjunta nº 2, de 18 de junho de 2020, que orienta os membros do *parquet* quanto às atribuições funcionais na temática. Vale ressaltar a orientação disposta no Art. 6º, da referida recomendação conjunta, que assim dispõe:

Art. 6º Recomendar aos órgãos de execução o estreitamento das relações interinstitucionais com Conselhos de Direitos, Comissões Intergestoras e outras instâncias decisórias eventualmente existentes, como meio eficaz para a garantia de efetivação e de proteção da política pública das interferências de interesses externos (CNMP, Recomendação Conjunta nº 2, de 18 de junho de 2020).

Neste diapasão, verifica-se a importância que o Ministério Público possui no estreitamento das relações entre os Conselhos de Políticas Públicas e os órgãos públicos responsáveis pela execução das políticas públicas.

O Supremo Tribunal Federal (STF), na ADI 3161/RJ, debruçou-se sobre a possibilidade de participação de membros do *parquet* em Conselhos da Administração Pública de manifestação sobre a formulação de políticas públicas de interesse social.

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA. ART. 263, §2º, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. PARTICIPAÇÃO DE MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CONSELHO SUPERIOR DE FUNDO ESTADUAL DE CONSERVAÇÃO AMBIENTAL E DESENVOLVIMENTO URBANO. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR PARA ESTABELECIMENTO DE ATRIBUIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO. IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE ATIVIDADES DE CONSULTORIA DE ÓRGÃOS PÚBLICOS. INTERPRETAÇÃO CONFORME. PROCEDÊNCIA PARCIAL.

(...) 3.A participação em Conselhos da Administração Pública – órgãos com atribuição legal para se manifestar, em caráter deliberativo ou consultivo, sobre a formulação de políticas públicas de interesse social – é compatível com as atribuições previstas pela Constituição Federal e pela Lei 8.625/1993 para o Ministério Público, desde que:

(a) a representação do Ministério Público seja exercida por membro nato, indicado pelo Procurador-Geral de Justiça;

(b) a participação desse membro ocorra a título de exercício das atribuições institucionais do Ministério Público; e

(c) vedada a percepção de remuneração adicional. (...)

(STF. Plenário. ADI 3161, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/2020).

A Corte Suprema brasileira, como pode-se verificar na ementa do Acórdão da ADI 3161/RJ, transcrita acima, ratifica que o Ministério Público, no exercício de suas atribuições funcionais e de acordo com suas finalidades institucionais, possui atuação legítima nos Conselhos de Políticas Públicas.

Destaca-se, dentre os direitos sociais, a atuação protetiva do Ministério Público em relação ao direito à saúde. Segundo Pereira *et al.* (2017), a parceria institucional mais vocacionada à defesa do direito à saúde é aquela que se dá entre Ministério Público e os Conselhos de Saúde, pois é elemento de fortalecimento do controle social e da defesa da saúde coletiva, o que explica a relevância da estruturação e interação dessas duas instâncias de controle.

O órgão ministerial atua no fortalecimento do controle social sanitário por meio de articulações com os Conselhos de Saúde, garantindo, dentre outras ações, um maior controle e fiscalização nas deliberações, na prestação de contas e investigação de denúncias sobre irregularidades desses conselhos. Pereira *et al.* (2019) cita, mais detalhadamente, as possibilidades de atuação do Ministério Público perante os Conselhos de Saúde:

(1) participar das reuniões ordinárias quando da apresentação do Plano Municipal [ou Estadual] de Saúde, da Programação Anual de Saúde e dos Relatórios de Gestão;

(2) fiscalizar a escolha dos membros quanto à representatividade, assim como a eleição para presidente;

(3) fiscalizar a infraestrutura financeira, administrativa e física;

- (4) recomendar a divulgação à comunidade de funções e competências, trabalhos e decisões dos conselheiros e da composição do CMS;
- (5) responsabilizar judicialmente os gestores pelo não cumprimento das resoluções dos Conselhos de Saúde e da Resolução CNS nº 453/2012, sobre dotação orçamentária para o bom funcionamento dos Conselhos de Saúde;
- (6) assegurar que as resoluções dos Conselhos de Saúde sejam devidamente homologadas, em atenção à proposição da 13ª Conferência Nacional de Saúde; e
- (7) estimular e exigir a capacitação dos conselheiros de saúde (PEREIRA *et al.*, 2019, n.p.).

Desse modo, a atuação ministerial perante os Conselhos de Políticas Públicas, como os da área da saúde, vai ao encontro com seus misteres que lhe foram conferidos pela Constituição da República de 1988, notadamente aqueles afetos à defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, além de propiciar a efetividade de uma das diretrizes do Sistema Único de Saúde (SUS) previstas na Constituição Federal, qual seja, a participação da comunidade (art. 198, III).

#### 4 CONCLUSÃO

Como definido no presente artigo, política pública refere-se a um conjunto de compromissos e decisões feitas por atores sociais que ocupam ou afetam as posições de autoridade no governo com objetivo de realizar ações socialmente relevantes e politicamente determinadas para a consecução, em especial, dos direitos fundamentais sociais.

Para a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas, ficou demonstrado a imprescindibilidade de que as forças políticas estejam voltadas para o desenvolvimento da sociedade, revelando, os mecanismos internos (como os Conselhos de Políticas Públicas) e externos (como o Ministério Público) de controle, como essenciais na legitimidade das decisões políticas pela efetiva e direta participação popular e na garantia do pleno exercício e funcionamento dos mecanismos de promoção de políticas públicas, respectivamente.

Restou, assim, evidenciado o papel constitucional atribuído ao Ministério Público na defesa do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, insculpido no artigo 127, *caput*, da CF/88, efetivado por meio das ações ministeriais promotoras do pleno exercício e funcionamento dos mecanismos legítimos de promoção de políticas públicas, consolidados nos instrumentos de participação popular, como os Conselhos de Políticas Públicas. Assim, além de instrumento garantidor da mobilização das vontades coletivas, o *parquet* atua como coautor de transformação social.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. **Recomendação Conjunta PRESI-CN nº 2, de 18 de junho de 2020**. Recomenda aos ramos e às unidades do Ministério Público brasileiro critérios de atuação na fiscalização de políticas públicas. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/RECOMENDAO-CONJUNTA-PRESI-CN-N-2-DE-19-DE-JUNHO-DE-2020-1.pdf>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3161 / RJ, Plenário, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Alexandre de Moraes, julgado em 13/10/2020. **Diário de Justiça Eletrônico**. Brasília, 17 dez. 2020. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754696637>. Acesso em: 27 abr. 2023.

BUCCI, M. P. D. **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAVALCANTI, P. A. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas-SP.

FRAGA, J. M.; TEIXEIRA, P. A. **Uma breve análise dos direitos políticos e a concretização da democracia: da democracia liberal à participativa**. In: Anais XII Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. EDUNISC: Santa Cruz do Sul-SC, 2015. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidspp/article/download/13110/2236>. Acesso em: 27 abr. 2023.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 2.ed. São Paulo: Cortez, 2003. p.7.

MAZZILLI, Hugo Nigro. O Ministério Público depois da Constituição de 1988. In: MARTINS, Ives Gandra; REZEK, Francisco. **Constituição Federal anotada**. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2008.

PEREIRA, I. P. *et al.* Ministério Público, Conselhos Municipais de Saúde e as práticas do diálogo interinstitucional. **Saúde e Sociedade**, v. 28, n. 2, abr-jun, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902019180474>. Acesso em: 28 abr. 2023.

PEREIRA, I. P. *et al.* O Ministério Público e o controle social no Sistema Único de Saúde: uma revisão sistemática. **Ciência e Saúde Coletiva**, n. 435, 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2Ju7WK7>. Acesso em: 28 abr. 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. Arts.127 ao 130. *In: Comentários a Constituição Federal de 1988*. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walber de Moura. Rio de Janeiro: Forense, 2009.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias. p. 373-407 *In: JACCOUD, Luciana (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2009.

Disponível em:

[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5599](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5599).

Acesso em: 27 abr. 2023.

TATAGIBA, L. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

# *Os fósseis como bens que integram o patrimônio cultural brasileiro*



## **ERICK DE SOUSA SANTOS**

Técnico em Edificações Integrado ao Médio pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Piauí (IFPI) e Bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí (UESPI). E-mail: erickjohn19988@gmail.com



## **NATASHA KARENINA DE SOUSA REGO**

Mestre em Direito pela UFSC. Bacharela em Direito pela UFPI. Professora Assistente I Dedicação Exclusiva do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Estadual do Piauí, campus Dra Josefina Demes, em Floriano-PI. E-mail: nkaresr@frn.uespi.br

# OS FÓSSEIS COMO BENS QUE INTEGRAM O PATRIMÔNIO CULTURAL BRASILEIRO

**RESUMO:** O patrimônio paleontológico possui constitucionalmente o status de bem integrante do patrimônio cultural brasileiro, no entanto o dispositivo responsável pela sua proteção o Decreto-Lei 4.146/42 é anterior a Constituição tendo sido recepcionada ao reconhecer os fósseis como bens do subsolo e sendo omissa ao reconhecer outros aspectos, advindo do fato dos fósseis estarem inseridos na interdisciplinaridade e ao não esclarecer essa condição essa legislação indiretamente cria problemas de ordem legislativa e Administrativa pois não esclarece adequadamente a competência de cada ente ou órgão da Federação, propiciando ainda conflitos de interesses sociais, colocando os fósseis em um estado de vulnerabilidade jurídica pois minimiza a importância que os mesmos possuem.

**Palavras-chaves:** paleontologia; fósseis; patrimônio cultural; Brasil.

## 1 INTRODUÇÃO

Os recursos paleontológicos por conta de sua própria natureza fornecem uma série de motivos que justificam o interesse por eles despertado, já que eles são recursos não renováveis, marcas de diferentes momentos do passado e despertam o interesse visual nas pessoas devido as suas aparências, há ainda uma relevância significativa enquanto fontes de conhecimento posto serem os meios essenciais para a realização das pesquisas científicas em suas áreas, no entanto esses bens são constantemente ameaçados seja pela ação da natureza ou pela ação do homem.

O presente artigo tem por objetivo geral analisar como a legislação infraconstitucional ao não reconhecer a importância do patrimônio fossilífero como bens integrantes do patrimônio cultural, coloca os mesmos sobre um estado de insegurança jurídica que é incompatível com o pretendido pela Constituição e com a própria riqueza natural que o Brasil possui

Os objetivos específicos são estabelecer um diálogo entre os conceitos paleontológicos e o direito, analisar como os fósseis se inserem no fenômeno da interdisciplinaridade e averiguar como está estabelecido a competência legislativa e administrativa acerca do tema. O artigo foi realizado por meio da observação indireta, utilizando-se como fontes dados previamente disponíveis reunidos por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental como livros, artigos, legislações, documentos oficiais etc.

Como resultado foi possível concluir que para se dimensionar a importância que o patrimônio fossilífero possui se faz necessário enfatizar que estes bens possuem diversas características especiais devido a sua própria natureza em si e as potenciais atividades que se desenvolvem em torno da sua existência. O reconhecimento legal de todos os seus aspectos, sejam eles os culturais, históricos, ambientais e sociais, não apenas enquanto um mero recurso do subsolo, implica no reconhecimento de sua relevância para a sociedade brasileira que é constantemente afetada pelo fenômeno da expropriação desses materiais e todos os demais problemas que dela decorrem.

## 2 DOS FÓSSEIS: ENTRE A PALEONTOLOGIA E O DIREITO

O objetivo deste item é apresentar conceitos do ramo da paleontologia e estabelecer um diálogo entre esta ciência com o direito.

A natureza através de seus fenômenos é capaz de originar diversas estruturas importantes que despertam o interesse na sociedade humana, como morros, montes, cavernas, algumas formações minerais, os fósseis etc. Dentre as várias obras formadas naturalmente algumas podem ser exploradas com destinação ao mercado e outras que possuem relevante valor histórico e cultural estando sob o regime da dominialidade pública e do interesse social, encontram seu valor fora do mercado, os fósseis são um exemplo, pois são bens que integram o patrimônio cultural sem de acordo com Abaide (2009) perderem a natureza de patrimônio natural (geológico).

A palavra fóssil segundo Lopes da Silva (2012) é derivada do termo “fossilis” e significa “o que se extrai cavando”, a ciência responsável pelo seu estudo é a paleontologia e conforme Lopes da Silva (2012) essa palavra é composta de três raízes gregas, sendo elas *palaiós* (“antigo”), *ôntos* (“o ser”, “o que é”) e *logos* (“tratado”, “fundamento”, “razão”) o seu sentido então é, portanto, “Estudo dos Seres Antigos”.

A paleontologia engloba o trabalho de análise descritiva e interpretativa da vida, sendo possível extrair informações por diferentes ramos do conhecimento, segundo Lopes da Silva (2012) a paleontologia sob a ótica da Geologia, contribui para o entendimento dos paleoambientes, da idade relativa das rochas e também sobre a evolução cronológica do planeta, já sobre o ponto de vista da Biologia ela é responsável pelo entendimento sobre a evolução da vida no planeta.

É uma disciplina da geologia e é uma ciência que segundo Abaide (2009) parece ter personalidade e bases científicas próprias por possuir um objeto de estudo diferenciado,

segundo ela é possível a aplicação de diferentes conceitos seja pela via das ciências da terra ou pelas ciências da vida. Por consequência, os fósseis também podem ser conceituados de maneiras diferentes.

Algumas definições de fósseis são restritas ou enfatizam a noção de fósseis como sendo bens encontrados em rochas, que é o caso dos fósseis que passaram pelo processo de mineralização na qual as substâncias orgânicas são gradativamente substituída pelos minérios do meio, o dicionário de geologia de (FOUCAULT, A.; RAOULT, J. F., 1985, *apud* ABAIDE, 2009, p. 23) informa que os fósseis podem ser definidos como “qualquer registro de vida preservado em rocha”, essa definição foi complementada pela Abaide:

Fóssil é assim a preservação em rocha, de um ser vivente no passado, ou seja, é uma imagem do passado em uma rocha. A rocha armazena em sua substância inorgânica, imagens de organismos ou partes deles que tiveram vida no passado, sejam animais, vegetais, pegadas ou pistas. (ABAIDE, 2009. p. 23).

Domènech, R. e Martinell, J. informa que os fósseis são restos de organismos ou da atividade orgânica encontrados no registro geológico os fósseis seriam assim:

[...] qualquer resto de organismo ou de atividade orgânica que está contida no registro geológico. Por exemplo, resto de ossos e dentes de vertebrados, as conchas e as carapaças dos invertebrados, os troncos e as folhas dos vegetais. Os traços de atividade orgânica como as pegadas, as perfurações, os coprólitos, os ovos, as tocas etc. (DOMÈNECH, R.; MARTINELL, J., 1996, *apud* ABAIDE, 2009, p. 29, tradução nossa).<sup>1</sup>

Segundo o dicionário geológico-geomorfológico de (GUERRA, 1993, p. 193) “Fóssil – resto ou vestígio de seres orgânicos (vegetais ou animais) que deixaram suas pegadas na rocha da crosta terrestre [...]”. Várias definições, portanto, enfatizarem os fósseis como sendo materiais encontrados em rochas, é preciso ressaltar, no entanto que a sua preservação pode ocorrer em outros tipos de materiais como âmbar, gelo ou nos amontoados de cochas e moluscos que foram feitos pelos indígenas os denominados sambaquis e que são objetos de interesse sobretudo da arqueologia.

Em parte, essa visão decorre devido ao modo como os fósseis são adquiridos, geralmente é integrado ao solo, sendo esse o motivo que pelo qual o seu aspecto cultural muitas vezes é desconsiderado, inclusive a massa de fósseis assim como ocorre no caso das substâncias minerais recebe o termo de jazida cuja a definição é redigida pelo Art. 4º do Decreto-Lei Nº

---

<sup>1</sup> No original: cualquier resto de organismo o de actividad orgânica que esté contenido en el registro geológico. Ejemplos de estos restos son los huesos y los dientes de vertebrados, lãs conchas y los caparazones de los invertebrados, los troncos y las hojas de los vegetales. Las trazas de actividad orgânica son las huellas, las perforaciones, los coprolitos, los huevos, las madrigueras etc.

227/67 (Código de Mineração): “Art. 4º Considera-se jazida toda massa individualizada de substância mineral ou *fóssil*, aflorando à superfície ou existente no interior da terra, e que tenha valor econômico; e mina, a jazida em lavra, ainda que suspensa.” (BRASIL, 1967, grifo nosso).

A definição legal dos fósseis prevista no Art. 297, I da Portaria Nº 155 de 2016 do Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) menciona os outros meios além das rochas em que os fósseis podem ser encontrados, determina também um marco temporal e faz menção a destinação desses bens.

Art. 297 [...]

I - fóssil: resto, vestígio ou resultado da atividade de organismo que tenha mais de 11.000 anos ou, no caso de organismo extinto, sem limite de idade, preservados em sistemas naturais, tais como rochas, sedimentos, solos, cavidades, âmbar, gelo e outros, e que sejam destinados a Museus, Estabelecimentos de Ensino e outros fins científicos; (BRASIL, 2016).

Por vestígio ou resultado da atividade de organismo entende-se como fósseis, portanto quaisquer indícios de vidas que foram preservadas pelo processo de fossilização não apenas os organismos em si, no entanto apesar da abrangência que esse conceito possui os fósseis são extremamente raros e é devido a raridade deste patrimônio que Delphim (2009) comenta que o patrimônio é um sinônimo de herança e cabe aos órgãos responsáveis por essa herança cultural preservar o patrimônio geológico e paleontológico da forma mais íntegra e autêntica possível para as futuras gerações.

Cabe ressaltar que os fósseis de interesse cultural são os que a Abaide chama de “fósseis não combustíveis” (ABAIDE, 2021, p. 254, tradução nossa)<sup>2</sup> além de se refere a eles como “bens *extra comercio* que também produzem riqueza” (ABAIDE, 2021, p. 255, tradução nossa)<sup>3</sup>.

No entanto essa percepção anterior a constituição dos depósitos fossilíferos como mero recurso do subsolo ainda persiste a nível infraconstitucional em decorrência da omissão legislativa porém como explica Miranda (2019) mesmo diante do vazio infraconstitucional o patrimônio paleontológico está além do aspecto de dominialidade proporcionada pelo suporte físico, pois este recurso reuni valores naturais, culturais e de relevância científica o que os coloca sobre a proteção expressa do Art. 216, V tornando-os bens de natureza difusa.

---

<sup>2</sup> No original: fósiles no combustibles.

<sup>3</sup> No original: bienes *extra comercio* que también producen riqueza.

### 3 OS FÓSSEIS, A INTERDISCIPLINARIDADE E A SUA TIPIFICAÇÃO LEGAL

O objetivo deste item relacionar os fósseis, a interdisciplinaridade e sua tipificação legal, para isso primeiro introduziu-se o debate e em seguida dividiu-se o texto em 2 (duas) partes.

A reunião de elementos culturais forma o meio ambiente cultural e muitos são os elementos que podem compor o meio ambiente e que, portanto, podem assim se inserirem no conceito de meio ambiente cultural. Segundo Câmara e Áreas (2018) é na esfera do que integra o conceito de meio ambiente cultural que o patrimônio cultural e o patrimônio natural se enquadram como subcategorias teóricas, sendo possível assim se observar a interdisciplinaridade destes elementos.

Os fósseis conceitualmente estão inseridos no fenômeno da interdisciplinaridade e como consequência são expostos a uma situação em que existem divergências no modo como são tratados ou como poderão ser tratados futuramente. O fator responsável por lhes atribuir essa característica é devido a eles ser possível segundo Abaide (2009) uma *dupla tipificação* legal, assim como a alguns outros bens do patrimônio Histórico e Cultural.

A primeira tipificação é referente aos bens *culturais* em sentido antropológico, no caso dos fósseis isso ocorre segundo Abaide (2009) pela sua capacidade de contribuir com o conhecimento através dos estudos realizados pela paleontologia, pode se destacar também a sua exposição em museus, geoparques, instituições de ensino etc. Já a segunda tipificação seria como *variável ambiental* pois no caso dos fósseis eles são uma forma de recurso natural, cabendo destacar ainda que devido ao modo como são formados eles são recursos não renováveis.

Para Câmara e Áreas (2018) a interpretação acerca do patrimônio natural passou por transformações e interesses de modo que é preciso reconhecer o caráter interdisciplinar que o patrimônio natural possui. O patrimônio natural segundo elas é integrante do patrimônio cultural, de modo que a legislação vigente acerca do patrimônio cultural contempla atualmente uma diversidade de elementos como as paisagens, a arqueologia, a ecologia, as manifestações culturais etc.

Abaide se refere ao patrimônio fóssil como “novos bens jurídicos” (ABAIDE, 2021, p. 250, tradução nossa)<sup>4</sup> devido a eles ser possível extrair diversos interesses, como cultural, econômico e ambiental pois os fósseis são bens públicos de natureza interdisciplinar.

---

<sup>4</sup> No original: nuevos bienes jurídicos

### 3.1 O patrimônio cultural sob o viés antropocentrista

O patrimônio cultural pode ser dividido em patrimônio material e imaterial, o patrimônio imaterial segundo o IPHAN (2014) são os bens culturais que dizem respeito às práticas e domínios da vida social que se manifestam em saberes, ofícios e modos de fazer, já os bens materiais são o conjunto de bens culturais que podem ser classificados segundo sua natureza conforme um dos quatro Livros do Tombo elencados no Art. 4º do Decreto-Lei Nº 25/37 (Lei de tombamento).

Art. 4º O Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional possuirá quatro Livros do Tombo, nos quais serão inscritas as obras a que se refere o art. 1º desta lei, a saber:

- 1) no Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, as coisas pertencentes às categorias de arte arqueológica, etnográfica, ameríndia e popular, e bem assim as mencionadas no § 2º do citado art. 1º.
- 2) no Livro do Tombo Histórico, as coisas de interesse histórico e as obras de arte histórica;
- 3) no Livro do Tombo das Belas Artes, as coisas de arte erudita, nacional ou estrangeira;
- 4) no Livro do Tombo das Artes Aplicadas, as obras que se incluírem na categoria das artes aplicadas, nacionais ou estrangeiras. (BRASIL, 1937).

No entanto o significado de cultura como informa Abaide (2009) é amplo e polêmico, sendo possível segundo ela uma interpretação jurídico-sistemática em que a ideia de cultura possui forte conotação antropocentrista, o que excluiria o patrimônio paleontológico enquanto patrimônio cultural material, sob esta ótica a eles seria atribuído apenas valor enquanto patrimônio do subsolo, razão pela qual o seu valor cultural não seria autônomo.

Sem um valor cultural autônomo, os fósseis sob essa perspectiva adquirem valor pela realização dos trabalhos humanos sobre eles, de acordo com (ABAIDE, 2009, p. 40) “o fenômeno fóssil é um fato natural que se torna cultural na medida em que o cientista o reconhece; e possui um valor social, independente de seu valor intrínseco.” Isso confirma que os fósseis não deveriam possuir um regime jurídico específico, mas sim interdisciplinar uma vez que possuem característica natural e adquirem valor de patrimônio cultural imaterial pelos conhecimentos que deles se obtém.

Atualmente os órgãos destinados à proteção cultural não tem se limitado à visão antropocentrista para limitar sua atuação, como informa Delphim (2009) modernamente os órgãos destinados a preservação do patrimônio cultural tem reconhecido que o passado da Terra possui tanto importância quanto o da história do homem. A cultura humana se desenvolve pelos estudos acerca do passado da Terra e da vida, sendo os recursos minerais os responsáveis por

fornecer a matéria-prima para essa produção cultural. A importância da preservação desses bens se justifica pela potencialidade enquanto fontes culturais.

Ademais o aspecto cultural do patrimônio paleontológico pode ser observado por força do Decreto-lei 25/37 pois a estes bens ainda que enquanto patrimônio paleontológico em si não exista a previsão literal de tombamento, essa possibilidade é possível enquanto integrantes do patrimônio natural ou sítio que importe em conservação conforme o Art.1º, §2º do Decreto-lei 25/37.

Art. 1º Constitue o patrimônio histórico e artístico nacional o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico. [...]

§ 2º Equiparam-se aos bens a que se refere o presente artigo e **são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar** e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana. (BRASIL, 1937, grifo nosso).

Conforme o Art. 1º, §2º do Decreto-Lei 25/37 dentre os motivos que justifica essa adequação e consequentemente possibilita o tombamento enquanto patrimônio natural é devido a feição notável pela qual a natureza os produziu, ou seja, uma perspectiva enquanto mero recurso do subsolo no caso dos fósseis não é compatível com essa ideia, pois como ressalta Miranda (2019) os fósseis são elementos que guardam informações dos seres vivos ao longo do tempo e na maioria das vezes dos próprios processos de formação geológica da Terra.

No entanto, a possibilidade literal acerca do tombamento para os fósseis é importante como forma de evitar que os conflitos conceituais se estendam a ordem jurídica, conforme Abaide opina:

[...] é mais apropriado elaborar uma lei mais nova ao patrimônio histórico e cultural que possa inserir técnicas mais modernas de proteção que não exclusivamente o “tombamento” (decreto lei 25/ 1937) mas que permita o uso e destino adequado a este patrimônio e que esteja de acordo com os ditames da ordem constitucional, em especial para a criação de um livro de registro (“tombo”) para os sítios paleontológicos. (ABAIDE, 2021, p. 251-252, tradução nossa).<sup>5</sup>

O interesse que os fósseis geram faz segundo Abaide (2009) com que mesmos se a eles fossem atribuídos uma interpretação enquanto somente recursos minerais e por consequência

---

<sup>5</sup> No original: es más apropiado elaborar una ley más nueva del patrimonio histórico y cultural que pueda inserir técnicas más modernas de protección que no exclusivamente el “tombamento” (decreto ley 25/1937) mas que permita el uso y destino adecuado a este patrimonio, y que esté de acuerdo con los dictámenes del orden constitucional, en especial para la creación de un libro de registro (“tombo”) para los sítios paleontológicos.

riquezas do subsolo, a sua importância como patrimônio cultural ainda assim não poderia ser retirada de modo que devam permanecer sempre fora do mercado legalizado o seu valor deveria ser aproveitado pelo potencial turístico ou ainda segunda ela industrializados a partir dos resíduos mineiros.

Mesmo que juridicamente não seja reconhecido a importância cultural dos fósseis em decorrência de uma definição restrita, eles ainda assim continuam sujeitos ao tráfico destinado à museus, coleções privadas e pesquisas no estrangeiro, neste último caso ajudando a configurar o que Cisneros et al (2022) chamam de práticas colonialistas da paleontologia nos dias atuais, portanto, a aplicação infraconstitucional do conceito de cultura sob o viés estritamente antropocentrista e que desconsidere até mesmo o potencial cultural desses bens, implica no reconhecimento legal da desvalorização desse patrimônio enquanto fonte de conhecimento e de destinação à população mediante sua exposição em instituições.

A Constituição Federal (CF) de 1988 rompeu com o conceito antropocentrista sobre a cultura ao reconhecer o valor intrínseco que o patrimônio paleontológico bem como diversos outros bens naturais possuem. Segundo a Constituição os bens paleontológicos não contribuem culturalmente simplesmente por questões histórico e portanto imaterial, sob essa perspectiva é possível dizer que “ainda que artificialmente por força de lei, que eles “equivalerem” a uma obra de arte elaborada pelo homem” (ABAIDE, 2021, p. 250, tradução nossa)<sup>6</sup>, na ordem constitucional portanto são bens culturais materiais por sua própria natureza, porém outros dispositivos legais carecem de uma adequação Constitucional.

### **3.2 A falta de adequação constitucional**

O Decreto-Lei 4.146/42 foi responsável por encarregar a proteção dos depósitos fossilíferos ao DNPM atual Agência Nacional de Mineração (ANM), mas segundo Abaide (2009) o patrimônio paleontológico ainda assim parece estar descoberto da proteção que o legislador Constitucional pretendia, isso aconteceria porque embora esse Decreto-Lei tenha sido recepcionado por estar de acordo com o Art. 20, IX CF e portanto reconheça o seu valor enquanto bem do subsolo, o mesmo é omissivo quanto a qualificação de bem cultural que a Constituição Federal atribui ao patrimônio paleontológico por meio do Art. 216, V.

Assim embora recepcionado este Decreto-Lei parece estar superado de modo que uma

---

<sup>6</sup> No original: aunque artificialmente por fuerza de la ley, que ellos “equivalen” a una obra de arte elaborada por el hombre.

legislação específica e atualizada seria o mais apropriado como prevê o Art. 10 do Decreto-Lei 227/67 (Código de Mineração).

Art. 10 Reger-se-ão por Leis especiais:

I - as jazidas de substâncias minerais que constituem monopólio estatal;

II - as substâncias minerais ou fósseis de interesse arqueológico;

III - os espécimes minerais ou **fósseis, destinados a Museus, Estabelecimentos de Ensino e outros fins científicos**; (BRASIL, 1967, grifo nosso).

Cabe ressaltar que embora seja o Código de Mineração o responsável por prever a necessidade de uma lei específica para os fósseis isso não significa que os mesmos ainda devem ser tratados como bens exclusivamente do subsolo pois conforme se observa pelo Art.10, II as substâncias minerais ou os fósseis de interesse arqueológico também devem ser regidos por leis especiais, este é um caso em que poderia se enquadrar os sambaquis que são registros de atividades humanas e, portanto, inegavelmente registros culturais.

Segundo Abaide (2009) a menção dos fósseis pelo Código de Mineração ocorreu porque eles são geralmente encontrados na atividade mineira o Código de Mineração inclusive ao expressamente informar a necessidade de se legislar sobre os fósseis reconhece a existência de uma interseção entre o patrimônio cultural e o ambiental, devendo eles serem regulados mais objetivamente. A criação de uma legislação especial inclusive não só poderia elucidar questões de ordem conceituais como também poderia esclarecer questões jurídicas como a competência.

#### 4 A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA E ADMINISTRATIVA

Este item tem por objetivo realizar uma análise acerca das competências legislativas e administrativas, a partir do texto Constitucional e sua imprecisão acerca da dupla natureza jurídica dos fósseis.

A atual Constituição Federal Brasileira em seu Art. 216, V conferiu ao patrimônio paleontológico o *status* de bem cultural ao povo brasileiro.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem: [...]

V - os conjuntos urbanos e **sítios de valor** histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, **paleontológico**, ecológico e científico. (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Através desse reconhecimento, portanto se faz necessário uma lei específica para adequar o ordenamento jurídico aos textos da nossa Carta Magna, pois atualmente o dispositivo

infraconstitucional responsável por versa a respeito dos fósseis é o Decreto Lei 4.146/42, que estabelece os fósseis como bens da Nação, a sua extração depende de autorização prévia e a sua fiscalização fica a cargo do DNPM, atual Agência Nacional de Mineração (ANM).

A recepção deste dispositivo foi motivada pelo então Art. 20, IX da CF que estabelece os fósseis como bens da União por serem considerados recursos do subsolo, além disso os sítios pré-históricos também são considerados bens da União pelo Art. 20, X da CF.

Art. 20. São bens da União: [...]  
IX - os recursos minerais, **inclusive os do subsolo**;  
X - as cavidades naturais subterrâneas e os sítios arqueológicos e **pré-históricos**; (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Os fósseis constitucionalmente possuem, portanto, mais de um atributo devido a sua *dupla tipificação legal*, um cultural por força do Art. 216, V e o outro enquanto recurso do subsolo pelo Art. 20, IX o que provoca algumas indefinições, por exemplo, quanto a competência para legislar ao seu respeito pois ao se considerar os fósseis como um recurso do subsolo, a competência para se legislar sobre a matéria seria privativa da União conforme o Art. 22, XII CF.

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: [...]  
XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia; (BRASIL, 1988).

No entanto, quando se considera os fósseis como patrimônios culturais, a competência para legislar sobre os mesmos seria concorrente entre a União, aos Estados e o Distrito Federal, conforme o Art. 24, VII da CF.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]  
VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; (BRASIL, 1988).

Atualmente o estado de Minas Gerais possui uma legislação que embora não seja específica ao patrimônio paleontológico, reconhece o seu aspecto cultural, é a Lei 11.726, de 30 de dezembro de 1994 que dispõe sobre a política cultural do estado de Minas Gerais.

O estado do Rio Grande do Sul também conta com uma legislação que declara os sítios paleontológicos como parte integrante do patrimônio cultural do estado, mas o faz por meio de uma legislação específica, trata-se da Lei N° 11.738 de 13 de Janeiro de 2002, no conteúdo da lei se encontram definições conceituais, bem como também informa acerca da necessidade de autorização oficial para coleta, transporte para fora do estado e exploração socioeconômica da região em seu Art. 2°.

Art. 2º - Dependem de autorização oficial a coleta de fósseis, seu transporte para fora do Estado e a exploração sócio-econômica nas áreas de que trata esta Lei. (RIO GRANDE DO SUL, 2002).

No entanto, é preciso ressaltar que por uma questão de hierarquia das normas, em um eventual conflito entre estas normas estaduais e qualquer outra norma Federal, elas não poderão ser utilizadas ou precisaram se adequar, por exemplo a autorização oficial a que se refere o Art. 2º da Lei 11.738 do estado do Rio Grande do Sul somente poderia ser dada pela ANM.

A interdisciplinaridade constitucional acerca do domínio desses bens públicos afeta ainda a área administrativa, segundo (ABAIDE, 2009, p. 96) “é em razão da imprecisão constitucional a este respeito, e pela falta de atualização da legislação ordinária, que decorrem problemas de ordem administrativa”. Portanto existe uma lacuna constitucional quando se trata dos fósseis devido a sua dupla natureza conceitual, que pode ocasionar em conflitos de atribuições entre a atual autarquia responsável por gerir os fósseis, qual seja, ela a ANM e o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) que é a autarquia responsável por preservar o patrimônio cultural brasileiro.

Segundo Delphim (2009) o próprio DNPM reconheceu a responsabilidade do IPHAN quando o incluiu junto a outras instituições para compor a Comissão Brasileira de Sítios Geológicos e Paleobiológicos (SIGEP) criada em março de 1997. O IPHAN Como aponta Delphim (2009) demonstrou interesse pela proteção do patrimônio geológico logo após a sua criação e o faz através do tombamento dos bens que apresentam excepcionais características como afloramentos singulares de rochas, ocorrência de fósseis, relevante significado histórico, achados arqueológicos dentre outros motivos que justificam a realização de um tombamento.

Os bens naturais que constituem o patrimônio paleontológico possuem, as características necessárias que possibilitam a sua proteção enquanto bens culturais, mas segundo (DELPHIM, 2009, p. 80) “o Iphan não poderia ocupar-se da proteção do patrimônio paleontológico do país”, para ele as possibilidades do IPHAN, já foram previstas em lei.

Para Delphim (2009) a participação do IPHAN deveria ocorrer por meio de processos seletivos para estabelecer regras de uso, preservação e a destinação dos bens e deveria ocorrer somente quando fosse convocada pela sociedade brasileira e acompanhado por especialista, porque segundo ele o IPHAN não dispõe da infraestrutura ou de qualificação técnica adequada para assumir as responsabilidades do conjunto de bens naturais do país.

Já para Abaide o patrimônio paleontológico deveria sim estar sob a competência administrativa do IPHAN segundo ela seria preciso ainda uma adequação ao Art. 216 da CF e o IPHAN deveria:

[...] situar no seu regimento interno a sua responsabilidade na gestão do patrimônio paleontológico, o que não existe até momento, e seria também apropriado a criação de um livro *Tombo* para o registo destes denominados bens culturais, cujo não é definido sua natureza material, e/ou sua natureza imaterial, de interesse paleontológico que são citados no artigo 216 da Constituição Federal Brasileira. (ABAIDE, 2021, p. 252, tradução nossa).<sup>7</sup>

No entanto, devido à falta de uma atualização e adequação legislativa segundo Abaide (2009) pode se constatar que a competência aos depósitos fossilíferos (enquanto produtos do subsolo) parece ser exclusiva do DNPM (atual ANM) e não do IPHAN.

## 5 CONCLUSÃO

A pesquisa teve por objetivo investigar se a inobservância do aspecto cultural do patrimônio paleontológico por meio da legislação infraconstitucional é responsável por minimizar a relevância desse patrimônio e auxiliar desta forma na desproteção desses bens, como resultado pode-se constatar que apesar da Constituição Federal de 1988 reconhecer a importância dos fósseis para a sociedade brasileira na medida em que os inseriu expressamente como bens integrantes do patrimônio cultural, a legislação responsável pela sua proteção o Decreto-Lei 4.146/42 é realmente omissa quanto a essa característica e muito embora o Decreto-Lei tenha sido recepcionado o mesmo parece está superado pois apesar não contradizer o texto constitucional o mesmo ainda assim é insuficiente para reconhecer a importância que esses bens possuem.

A legislação infraconstitucional carece, portanto, de uma adequação reconhecendo o aspecto cultural que os fósseis possuem, pois atualmente eles são regidos sobretudo enquanto recursos do subsolo, a adequação ao disposto constitucionalmente tem sua relevância na medida em que evita que conflitos de ordem conceituais se estendam ao âmbito jurídico, esclarecendo deste modo como esse patrimônio deveria ser tratado.

Devido aos fósseis estarem regidos sobre o aspecto da mera dominialidade, problemas de ordem legislativas e Administrativas surgem, deste modo não é possível definir adequadamente qual a função de cada ente ou órgão do nosso país, a proteção desse patrimônio está condicionada muitas vezes a ações realizadas por iniciativas próprias e não a uma obrigação legal, pois não existe claramente algumas responsabilidades expressamente previstas na

---

<sup>7</sup> No original: ubicar en su regimiento interno sobre su responsabilidad en gestión del patrimonio paleontológico, lo que no existe hasta el momento, y sería, además apropiado la creación de un libro de *Tombo* para el registro de estos bienes dichos culturales, que tampoco se define su naturaleza material, y/o su naturaleza inmaterial, de interés paleontológico que están citados en el artículo 216 de la Constitución Federal brasileña.

legislação salvo as poucas que são determinadas pelo Decreto-Lei 4.146/42.

Deste modo o Brasil não reconhece adequadamente a importância dessa riqueza natural que possui uma vez que não regulamentou adequadamente a matéria, a Constituição não se limitou a visão antropocentrista quando elencou uma diversidade de patrimônios que não são advindos do trabalho humano direto ou indireto, no entanto o Brasil ainda assim necessita se adequar de forma mais precisa ao texto constitucional, para que desta forma consiga alcançar a eficácia normativa.

## REFERÊNCIAS

ABAIDE, Jalusa Prestes. **Fósseis: riqueza do subsolo ou bem ambiental?**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2009.

ABAIDE, Jalusa Prestes. Régimen Jurídico de Bienes Públicos de Naturaleza Interdisciplinaria. In: PÉREZ, David Vallespín (Editor). **Revista Internacional Consinter de Direito, Ano VII – Número XIII, Estudos Contemporâneos**. Porto: Editorial Juruá, 2021, cap. 2. p. 247-262. Disponível em: <https://revistaconsinter.com/index.php/ojs/article/view/73/126>. Acesso em: 19 jan. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 25, De 30 De Novembro De 1937**. Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Rio de Janeiro, 30 de novembro de 1937. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0025.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0025.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 227, De 28 De Fevereiro De 1967**. Da nova redação ao Decreto-lei nº 1.985, de 29 de janeiro de 1940. (Código de Minas). Brasília, 28 de fevereiro de 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del0227.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm). Acesso em: 14 mai. 2022.

BRASIL. **Decreto-Lei Nº 4146, De 4 De Março De 1942**. Dispõe sobre a proteção dos depósitos fossilíferos. Rio de Janeiro, 4 de março de 1942. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/1937-1946/Del4146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del4146.htm). Acesso em: 30 jan. 2022.

BRASIL. **Portaria Nº 155, De 12 De Maio De 2016**. Aprova a Consolidação Normativa do DNPM e revoga os atos normativos consolidados. Brasília, 17 de maio de 2016. Disponível em:

[https://anmlegis.datalegis.inf.br/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=13596156&cod\\_menu=6783&cod\\_modulo=405](https://anmlegis.datalegis.inf.br/action/TematicaAction.php?acao=abrirVinculos&cotematica=13596156&cod_menu=6783&cod_modulo=405). Acesso em: 30 jan. 2022.

CÂMARA, Franciele da Silva; ÁREAS, Patrícia Oliveira. Uma análise da interpretação jurídica da legislação acerca patrimônio cultural e natural. *In*: CAMPOS, Juliano Bitencourt; RODRIGUES, Marian Helen da Silva Gomes; SANTOS, Marcos César Pereira (Org.). **Patrimônio cultural, direito e meio ambiente: educação contextualizada – Arqueologia diversidade**. Criciúma: UNESC, vol. 3, 2018. Cap. 15. Pag. 263-277. Disponível em: <http://repositorio.unesc.net/handle/1/6399>. Acesso em: 15 mai. 2022.

CISNEROS, Juan Carlos et al. **Aprofundando-se nas práticas colonialistas da paleontologia no México e no Brasil dos dias atuais**. Tradução: Aline Marcele Ghilardi. Título Original: Digging deeper into colonial palaeontological practices in modern day Mexico and Brazil. Disponível em: <https://zenodo.org/record/6358847>. Acesso em: 16 mar. 2022.

DELPHIM, Carlos Fernando de Moura. **Patrimônio Cultural e Geoparque**. Geologia USP publicação especial, 2009, p. 75-83. Disponível em: <https://ppegeo.igc.usp.br/index.php/GUSPPE/article/view/820/792>. Acesso em: 19 nov. 2021.

GUERRA, Antônio Teixeira. **Dicionário Geológico e Geomorfológico**. 8 ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1993. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv23450.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2022.

IPHAN. **Patrimônio Imaterial**. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/234>. Acesso em: 29 abr. 2022.

IPHAN. **Patrimônio material**. 2014. Disponível em: <http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/276>. Acesso em: 16 maio de 2022.

MINAS GERAIS. **Lei Nº 11.726, De 30 De Dezembro De 1994**. DISPÕE SOBRE A POLÍTICA CULTURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Minas Gerais, 31 de dezembro de 1994. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=11726&comp=&ano=1994>. Acesso em: 15 mai. 2022.

MIRANDA, Marcos Paulo de Sousa. **Fósseis são patrimônio cultural ameaçado no Brasil**. 30 de março de 2019. Disponível em: [https://www.conjur.com.br/2019-mar-30/ambiente-juridico-fosseis-sao-patrimonio-cultural-ameacado-brasil#\\_ftn4](https://www.conjur.com.br/2019-mar-30/ambiente-juridico-fosseis-sao-patrimonio-cultural-ameacado-brasil#_ftn4). Acesso em: 19 nov. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei Nº 11.738, De 13 De Janeiro De 2002**. Declara integrantes do patrimônio cultural do Estado os sítios paleontológicos localizados em municípios do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências. Rio Grande do Sul, 14 de janeiro de 2002.

Disponível em:

[http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid\\_Tipo=TEXTTO&Hid\\_TodasNormas=1454&hTexto=&Hid\\_IDNorma=1454](http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.asp?Hid_Tipo=TEXTTO&Hid_TodasNormas=1454&hTexto=&Hid_IDNorma=1454). Acesso em: 15 mai. 2022.

SILVA, Jorge Luiz Lopes da. A Paleontologia. *In*: TEIXEIRA, Luana; POZZI, Henrique Alexandre; SILVA, Jorge Luiz Lopes da (Organizadores). **Patrimônio Arqueológico e Paleontológico de Alagoas** / Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Superintendência do Iphan em Alagoas. Maceió: Iphan-AL, 2012, p. 35-40. Disponível em: [http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PubDivArq\\_PatrimonioArqueologicoPaleontologicoAlagoas\\_m.pdf](http://portal.iphan.gov.br/uploads/publicacao/PubDivArq_PatrimonioArqueologicoPaleontologicoAlagoas_m.pdf). Acesso em: 20 jan. 2022.

*Um estudo sobre a implementação da  
Política Nacional de Resíduos Sólidos  
no Município de Teresina*



**HELIENA RIBEIRO VANDERLEI**

Heliena Ribeiro Vanderlei, bacharel em Direito pela Universidade Estadual do Piauí, pós-graduada em Direito Ambiental pela Faculdade CERS.

E-mail: [helielarw@gmail.com](mailto:helielarw@gmail.com)

## UM ESTUDO SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO MUNICÍPIO DE TERESINA

**RESUMO:** A pesquisa tem como objetivo analisar o Plano Municipal de Saneamento Básico de Teresina considerando o diagnóstico da situação atual e as metas previstas, avaliar o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Teresina incluindo a implementação dos instrumentos de gestão propostas pela Política Nacional de Resíduos Sólidos. Elegeu-se o método exploratório, a técnica bibliográfica e documental com análise qualitativa. Ao final, pode-se compreender que apesar da legislação municipal elucidar questões referentes ao manejo e destinação de resíduos, no cenário atual medidas urgentes devem ser feitas para obter resultados eficientes no desenvolvimento sustentável da cidade.

**PALAVRAS – CHAVE:** Instrumentos; Política Nacional de Resíduos Sólidos; Manejo; Desenvolvimento sustentável.

## A STUDY ON THE IMPLEMENTATION OF THE NATIONAL POLICY ON SOLID WASTE IN THE MUNICIPALITY OF TERESINA

**ABSTRACT:** The research aims to analyze the Teresina Municipal Basic Sanitation Plan considering the diagnosis of the current situation and the expected goals, evaluate the Teresina Municipal Solid Waste Management Plan including the implementation of the management instruments proposed by the National Solid Waste Policy . The exploratory method, the bibliographic and documentary technique with qualitative analysis were chosen. In the end, it can be understood that despite the municipal legislation elucidating issues regarding the management and disposal of waste, in the current scenario urgent measures must be taken to obtain efficient results in the sustainable development of the city.

**KEY WORDS:** Instruments; National Solid Waste Policy; Management; Sustainable development.

## 1 Introdução

O presente estudo tem como enfoque a Lei nº 12.305/10 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e trata da implementação de instrumentos de gestão. Esse dispositivo propôs vários objetivos, dentre eles a proteção da saúde pública e da qualidade ambiental; não geração, redução, reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos.

Os municípios brasileiros tinham até agosto de 2014 para implementá-la. No entanto, o Senado aprovou sua prorrogação para as cidades se adequarem à Política. Por outro lado, o prazo para a extinção dos lixões nos Municípios se encerrou no ano de 2021.

O trabalho parte do seguinte problema de pesquisa: como o Município de Teresina está se adequando à Política Nacional de Resíduos Sólidos.

O crescimento populacional influencia diretamente na quantidade de resíduos produzidos, não raro esse aumento desordenado afeta todo um planejamento estabelecido. A Prefeitura Municipal de Teresina instituiu e regulamentou o Plano Municipal de Saneamento Básico, por meio do decreto nº 17.644 em março de 2018.

A problematização do artigo é justamente verificar a implementação de instrumentos previstos na Lei de Política Nacional de Saneamento Básico e na Lei de Política Nacional de Resíduos Sólidos pelo Município de Teresina e sua atual situação em relação às suas diretrizes.

A pesquisa é importante porquanto a má disposição dos lixos, e dos resíduos em geral, é um verdadeiro perigo para as pessoas, visto que se torna um dos principais vetores de transmissão de doenças, sejam elas infecciosas ou virais. Os serviços de coleta, transporte e destinação adequados do lixo é primordial para a solidificação do saneamento básico e dos padrões sustentáveis de produção e consumo.

Para uma melhor organização do objeto de estudo, o trabalho será dividido em três capítulos. O primeiro capítulo abordará a Lei 11.445/07 que estabelece diretrizes nacionais do saneamento básico e de que forma o Município de Teresina está cumprindo suas diretrizes através de seu Plano Municipal.

O segundo capítulo irá contemplar as principais características da Lei 12.305/10, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos e por fim, no terceiro capítulo informará sobre o Plano Municipal de Gerenciamento de Resíduos Sólidos de Teresina, como está o processo de implementação, quais instrumentos previstos em legislação ambiental abordam a gestão de resíduos e como está ocorrendo o gerenciamento na cidade.

A metodologia utilizada no trabalho é de natureza qualitativa, os objetivos serão

analisados mediante uma pesquisa exploratória e os processos técnicos são em formato de pesquisas bibliográficas, e de forma documental.

## **2 Da Política Nacional de Saneamento Básico (Lei 11.445/07) e do Plano Municipal de Saneamento Básico de Teresina**

O saneamento básico é um direito basilar para se ter uma vida digna. De acordo com o relatório *25 years – Progress on Sanitation and Drinking Water* publicado em 2015 pela Unicef, que avalia o progresso mundial nos últimos 25 anos em relação ao saneamento e água potável, quase um terço da população mundial ganhou acesso a um serviço de saneamento melhorado desde 1990, números estes concentrados principalmente nos países em desenvolvimento. Mas por outro lado estima-se que 2,4 bilhões de pessoas no mundo ainda usam instalações de saneamento precárias e 40 por cento destas vivem no sul da Ásia.

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 cita o saneamento básico somente em seu artigo 21, inciso XX no qual diz que compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos. Uma lacuna foi deixada em relação a isso e quase duas décadas depois foi preenchida com a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007 que estabeleceu diretrizes nacionais para a política federal de saneamento básico.

O saneamento básico está dividido em quatro áreas específicas: o abastecimento de água potável, o esgotamento sanitário, a limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. O artigo 2º da Lei define que todos esses serviços devem ser realizados com base em alguns princípios fundamentais, dentre eles: a universalização do acesso, integralidade, sustentabilidade econômica e o controle social.

A universalização do acesso e a integralidade são complementares no que tange as definições, pois se a primeira busca que todos os domicílios ocupados tenham saneamento a segunda delimita isso conforme a necessidade da população, mas buscando através de atividades uma maior eficácia nos resultados.

O ecodesenvolvimento está dividido, de acordo com o autor Ignacy Sachs (1993), em oito dimensões, e entre elas está a sustentabilidade econômica que concerne à viabilidade econômica dos serviços, e estes devem ser assegurados sempre que possível pelas cobranças de remuneração.

A capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas contemplam a utilização de tecnologias apropriadas, garantindo uma articulação

de políticas de desenvolvimento que busquem um resultado efetivo na solução dos problemas de saneamento. De acordo com Antônio Guerra:

os estudos fundamentados na análise dos processos sociais e ecológicos, complexos e dinâmicos podem auxiliar o planejamento urbano de longo prazo. A adoção pelos países da perspectiva do desenvolvimento sustentável tem influenciado a aplicação da noção de sustentabilidade, às cidades, ou seja, formas planejadas de apropriação e uso do meio ambiente, de acordo com critérios de crescimento populacional e crescimento econômico, que restringem a pressão sobre o meio ambiente físico e perseguem modelos de eficiência e equidade na distribuição de recursos, entre outras coisas. (GUERRA, 2001, p.39)

Os serviços públicos de saneamento básico também devem estar baseados no controle social. De acordo com Frederico Amado, o controle social é:

um conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico, a exemplo da participação nos órgãos colegiados (AMADO, 2014, p.971)

Além disso, os governos devem fornecer regularmente para a população, através de seus órgãos ou empresas concessionárias, serviços de saneamento de qualidade, visto que os trabalhos realizados nessa área incidem diretamente na saúde das pessoas e posteriormente em sua qualidade de vida. A respeito dessa função de “gestor de qualidade de vida” atribuída ao Poder Público, José Silva Quintas a justifica, dizendo que:

o Poder Público, como principal mediador deste processo, é detentor de poderes estabelecidos na legislação que lhe permitem promover desde o ordenamento e controle do uso dos recursos ambientais, inclusive articulando instrumentos de comando e controle com instrumentos econômicos, até a reparação e mesmo a prisão de indivíduos responsabilizados pela prática de danos ambientais. Neste sentido, o Poder Público estabelece padrões de qualidade ambiental, avalia impactos ambientais, licencia e revisa atividades efetiva e potencialmente poluidoras, disciplina a ocupação do território e o uso de recursos naturais, cria e gerencia áreas protegidas, obriga a recuperação do dano ambiental pelo agente causador, e promove o monitoramento, a fiscalização, a pesquisa, a educação ambiental e outras ações necessárias ao cumprimento da sua função mediadora (QUINTAS, 2004, p.6)

Em dezembro de 2013 foi publicado o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab). De acordo com informações contidas nele, parte da população brasileira tem sistema de saneamento precário. Enquanto 48% da população possuem condições adequadas para disposição dos seus dejetos (BRASIL, 2013), a outra parte tem fração de rede que não é interligada em tratamento e fossas rudimentares, que de acordo com IBGE são as fossas negras, poços e buracos.

Diante disso, o Plansab instituiu metas coerentes com os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), dos quais o governo brasileiro é signatário. Dentre elas:

a universalização de serviços como o abastecimento de água potável, até 2023, e a coleta de resíduos domiciliares em todas as áreas urbanas, assim como a instalação de unidades hidrossanitárias em todo o território nacional até 2033.

Para a materialização de todas essas metas, é de suma importância a participação de técnicos de vários órgãos do Governo Federal e profissionais especializados nesse setor. Com relação à cooperação ambiental intersetorial, Michèle Sato alude:

o horizonte da transdisciplinaridade e o trabalho cooperativo entre disciplinas de distinta natureza junto à nossa filiação corporativa a entidades, instituições ou redes plurais, pode ser uma via de trabalho futuro que há de nos tirar da miopia e do localismo em que nos movemos, junto a um desenvolvimento mais pormenorizado dos aspectos ético-deontológicos da profissão, independentemente do setor específico do meio ambiente em que se intervenha, seja a administração, a gestão, a indústria ou a formação ( SATO, 2005, p.182)

A limpeza urbana e o manejo de resíduos sólidos são práticas fundamentais e de acordo com Plano Nacional de Saneamento Básico, existe um grande déficit em relação a isso. Anésio Carvalho em sua obra infere que:

o acondicionamento correto do lixo visa atender aspectos sanitários, como o controle dos vetores e a proteção dos solos e da água, mantendo moradias, estabelecimentos comerciais, industriais e de saúde, vias públicas e áreas verdes limpas, asseadas e livre de contaminação. Quando mal- acondicionado, o lixo propicia o desenvolvimento e a proliferação de artrópodes, roedores, insetos e outros vetores de doença, além de promover a contaminação dos solos e da água. (CARVALHO, 2004, p.92)

Dessa maneira, o manejo de elementos essenciais como a água e os resíduos sólidos deve ser extremamente seguro tanto para os agentes que estão executando essas tarefas quanto para quem se beneficia das ações.

Em 2012, o Ministério da Saúde através de sua Fundação Nacional criou um Termo de Referência para a elaboração de planos municipais de saneamento básico. Com o objetivo de orientar os entes públicos, esse documento apresenta definições e estabelece amplos critérios nos quais os Municípios podem se pautar, adequando-os conforme a realidade vivida por cada um.

Esses planos, de maneira geral, devem contemplar os quatro setores de saneamento e sua abrangência territorial deve perfazer as áreas urbanas e rurais de cada Município. É imprescindível que seu conteúdo esteja em harmonia com a legislação ambiental, com os Planos Diretores, com os planos de recursos hídricos, resíduos sólidos, e integrados com as políticas públicas que vogam o gerenciamento do espaço urbano.

No município de Teresina, o Decreto 17.644 de março de 2018 instituiu e

regulamentou o Plano Municipal de Saneamento Básico. O PMSB é composto de quatro volumes que elencam o diagnóstico, prognósticos, concepção de programas para atingir objetivos e mecanismos para procedimentos de controle social. Considerado para um horizonte de 20 anos, ele deve ser revisto periodicamente em prazos não superiores a 4 anos.

No PMSB, em seu terceiro volume é possível verificar um capítulo sobre a gestão de resíduos sólidos, regras de transporte, manuseio, triagem e armazenamento dos diversos tipos de resíduos, além de ações de educação ambiental e programas que incentivem as cooperativas e outras formas de associação dos catadores de materiais recicláveis e reutilizáveis.

### **3 Da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10)**

O consumismo e a mudança de hábitos da população levaram ao aumento da geração de resíduos. A quantidade de lixo produzida e o posterior descarte de maneira errônea causam efeitos nefastos ao meio ambiente.

Para reduzir tais impactos e orientar a todos (Poder Público, população, empresas) no uso sustentável de recursos sólidos, foi promulgada a Lei 12.305/10 que instituiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos que apontou um novo caminho para as posteriores formações da política ambiental.

Processos como a reutilização, a reciclagem, a compostagem e a disposição final ambientalmente adequada foram soluções encontradas na lei para promover um meio ambiente sadio e equilibrado.

A PNRS é pautada por um conjunto de princípios que são importantes para o seu entendimento, alguns deles são advindos da formação geral do direito ambiental. Um dos seus pilares é o princípio da responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos, nomeada como logística reversa que é definida no art.3º, inciso XII, da Lei 12.305/10 como sendo um conjunto de ações, procedimentos e meios destinados a viabilizar a coleta e a restituição dos resíduos sólidos ao setor empresarial, para um posterior reaproveitamento, e uma destinação final ambientalmente adequada.

Alguns dos objetivos instituídos na PNRS são estímulos para essa implementação. Por exemplo, o incentivo à indústria de reciclagem para fomentar o uso de matérias primas e insumos derivados de materiais recicláveis; a não geração, redução reutilização, reciclagem e tratamento dos resíduos sólidos; o desenvolvimento de sistemas de gestão ambiental e empresarial voltados ao reaproveitamento residual. Nesse sentido, do uso racional de recursos, surgiu o conceito de desenvolvimento sustentável, que segundo Juarez Freitas é um:

princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem estar (FREITAS, 2012, p.41)

O conhecimento atualizado da situação dos resíduos sólidos é crucial para ponderar se houve evolução nas implementações de políticas públicas. Para facilitar esse monitoramento, a PNRS previu o desenvolvimento e implantação do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão de Resíduos Sólidos (Sinir), esse instrumento visa, entre outras finalidades, coletar e sistematizar dados relativos à prestação dos serviços públicos e privados de gerenciamento de recursos sólidos.

A efetivação das ações previstas na PNRS é operacionalizada por meio de planos, ficando a cargo de cada setor público a organização para executar as medidas previstas em Lei. O Plano Nacional e os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos, elaborado pela União e Estados, respectivamente e sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente terão vigência de prazo indeterminado em um horizonte de 20 (vinte) anos.

Para ter acesso a recursos da União na gestão de resíduos, os Estados e os Municípios devem elaborar planos de gestão integrada de resíduos sólidos. Aqueles Municípios que, mediante um plano, implantarem a coleta seletiva em comunhão com cooperativas ou associações de catadores de materiais recicláveis ou em suas ações optarem pela elaboração e implementação de plano intermunicipal, receberão de forma prioritária os recursos disponibilizados pelo Governo Federal.

O Ministério do Meio Ambiente, ao elaborar uma cartilha para órgãos e entidades públicas que buscam implementar ou aperfeiçoar iniciativas de sustentabilidade na área de gerenciamento de resíduos sólidos, ressaltou que os Planos de Gerenciamento dos Resíduos Sólidos são:

instrumentos de implementação da política nacional que contribuem para um maior controle da destinação dos resíduos pelo Poder Público. A elaboração desses planos pelo poder público contribuirá para aperfeiçoar as ações da coleta seletiva solidária já implementada por muitas instituições (BRASIL, 2014, p. 38)

Os Planos de Resíduos Sólidos podem se inserir no Plano de Saneamento Básico, de acordo com condições previstas na Lei Federal 11.445/07. A existência de Plano Municipal de Gestão Integrada de resíduos não exime os Municípios ou o Distrito Federal do licenciamento ambiental de aterros sanitários, mas a sua inexistência não é um empecilho para a instalação ou operação de atividades licenciadas pelos órgãos competentes.

#### **4 Do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Teresina**

O prazo para se adequar à Lei 12.305/10 (Política Nacional de Resíduos Sólidos) era até agosto de 2014. Porém, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) posicionou-se contra tal decisão, e o Senado Federal decidiu prorrogar tal prazo.

A Prefeitura Municipal de Teresina, em abril de 2018, publicou o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos. Nesse documento consta informações sobre limpeza urbana, destinação final dos resíduos sólidos urbanos, coleta seletiva, programas de educação ambiental, indicadores de desempenho, entre outros.

Estima-se que sejam geradas mensalmente 20 mil toneladas de resíduos sólidos domiciliares em Teresina. A coleta convencional dos resíduos domiciliares é realizada três vezes por semana em períodos que podem variar entre o turno matutino e vespertino, dependendo da localização de cada bairro. Em locais de difícil acesso, os resíduos são coletados por carroceiros, que prestam esse serviço mediante um convênio formalizado entre a Prefeitura Municipal e a Associação de Carroceiros do Município.

Na área rural, essa coleta ocorre uma vez por semana em cada localidade, em horários que variam entre manhã e tarde. Esse serviço funciona sob a responsabilidade da Secretaria de Desenvolvimento Rural, e não abrange coleta seletiva.

Porém, apesar de toda essa sustentação do poder público, ainda persistem alguns problemas na disposição residual, e um deles reside no fato de que existem muitas áreas de transbordo na cidade, que são pontos irregulares de recebimento de resíduos.

Largamente utilizada pelas pessoas, essa técnica de deposição tem vários vieses, de acordo com Celso Pacheco Fiorillo:

a técnica de deposição de lixo é pouco recomendada, porquanto acarreta inúmeros prejuízos sanitários, econômicos, ambientais e sociais. Apesar disso, em razão de sua implementação rápida, fácil e com baixos custos, tem sido largamente utilizada. É a técnica mais antiga de processamento dos resíduos e consiste na simples deposição do lixo nos diversos espaços ambientais, o que acarreta periculosidade elevada ao meio ambiente (FIORILLO, 2012, p. 373)

De acordo com dados informados pela prefeitura em seu plano de gerenciamento, há 101 pontos não legalizados onde são despejados resíduos irregularmente.

Em relação aos resíduos oriundos da construção civil, a Resolução CONAMA nº 307, de 5 de julho de 2002, determinou vários quesitos sobre geradores, ações quanto à destinação, dentre eles a obrigação dos municípios de elaborar um Plano Integrado de Gerenciamento dos Resíduos da Construção Civil, em conformidade com os critérios de limpeza urbana e código

de posturas de cada cidade.

O tratamento adequado desses resíduos, de acordo com Cláudia Bonelli, deve ser feita da seguinte maneira:

a reciclagem dos resíduos da construção civil consta de uma etapa de seleção em três grupos (...), depois de separado, os resíduos são triturados, obtendo-se, então, os agregados reciclados que podem ser utilizados na fabricação de peças pré moldadas não estruturadas, agregados para sub-base de pavimentos, guias e sarjetas, e blocos de concreto de vedação. Parte dos resíduos da construção civil pode ser reutilizada na própria obra para o fechamento de valas e a construção de contrapisos. O agregado reciclado apresenta qualidade inferior ao agregado tradicional, pois suas características variam de um lote para outro, em razão da heterogeneidade dos resíduos (BONELLI, 2010, p. 111)

O município ainda não possui legislação específica quanto à coleta, transporte e disposição desses resíduos. Os empreendimentos e empresas de construção utilizam caçambas de empresas coletoras para armazenar temporariamente os entulhos, e sua deposição irregular ocorre em áreas inadequadas da cidade.

De acordo com a RDC ANVISA nº 306/04 e a Resolução CONAMA nº358/ 2005 os geradores dos resíduos de serviços de saúde (RSS) são aqueles cujas atividades são de natureza médico-assistencial humana ou animal, como clínicas odontológicas, veterinárias, farmácias, necrotérios, funerárias, laboratórios analíticos de produtos para saúde em geral.

O município de Teresina, conforme dados da SEMDUH, em 2013 possuía 88 estabelecimentos municipais de atendimento à saúde que juntas geravam por volta de 113 toneladas mensais de RSS, 9 estabelecimentos estaduais e 38 privados que juntos geravam 74 toneladas mensais de resíduos hospitalares.

Um programa de gerenciamento é crucial para minimizar a produção e proporcionar aos resíduos gerados uma destinação segura e eficiente que vise à proteção dos trabalhadores, a preservação da saúde, dos recursos naturais e do meio ambiente.

Os estabelecimentos de serviços de saúde devem ser os responsáveis pelo correto gerenciamento dos resíduos gerados e cabe aos órgãos públicos, dentro de suas competências, a gestão, regulamentação e fiscalização.

Apesar de Teresina não possuir um Plano Municipal de Gerenciamento de Serviços de Saúde, o Decreto nº 9.432 de 2009 regulamentou art. 5º, parágrafo único da Lei complementar nº 3.610/2007 definindo a responsabilidade do gerenciamento e a obrigatoriedade da elaboração da PGRSS por parte dos novos empreendimentos de atendimento, frequência da coleta e responsabilidade dos prestadores.

Atualmente no Município existem cerca de 135 pontos de coleta, com produção mensal aproximada de 3.514,34 toneladas de resíduos de saúde, de acordo com dados da

SEMDUH inseridas no Diagnóstico dos Serviços de Limpeza Pública e Manejo dos Resíduos Sólidos dos Municípios(2019) realizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Na cidade o gerenciamento com coleta, transporte e tratamento de RSS são realizados pela empresa Sterlix Ambiental Piauí Tratamento de Resíduos Ltda. Os resíduos coletados pela empresa são separados e acondicionados conforme orientações pertinentes no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Teresina (2018).

O PMGRS assegura que os procedimentos de acondicionamento dos resíduos de saúde devem ser realizados de forma a não permitir o rompimento dos recipientes e o transporte deve ser realizado sem esforço excessivo ou risco de acidente para o funcionário.

O transporte e descarga inadequados de resíduos que são coletados em abatedouros de aves também é um grande problema. Grande quantidade de vísceras e penas oriundas desses estabelecimentos é levada ao aterro, porém esses resíduos não fazem parte do grupo permitido para deposição nessas áreas por causa do ativo processo de decomposição que libera odores desagradáveis e atraem animais como roedores e urubus. De acordo com Mariá Vendramini Oliveira:

as soluções encontradas pelo ser humano para acondicionamento, coleta, transporte e destino final do lixo apresentam vários inconvenientes e requerem aprimoramento. Da mesma forma que o esgoto, a remoção e o destino final do lixo produzido em zonas de baixa densidade populacional podem ser solucionados individualmente. Nos grandes centros urbanos, porém, é imprescindível a existência de um sistema público eficiente que colete, transporte e dê um destino final aos resíduos sólidos (OLIVEIRA, 2004, p.90)

Em relação aos resíduos perigosos, toda forma de gerenciamento está disposta no Plano, que inclui armazenamento em contêineres ou tambores preferencialmente em áreas cobertas e bem ventiladas, que possuam um sistema de drenagem e captação de líquidos contaminados para que sejam posteriormente tratados.

Deve-se observar a localização em que esses resíduos vão ser armazenados para minimizar o perigo de contaminação ambiental e evitar ao máximo a alteração da ecologia na região. Sendo assim, devem ficar em uma distância segura dos mananciais hídricos e dos núcleos habitacionais.

A área deve possuir um sistema de isolamento que impeça o acesso de pessoas estranhas e todo e qualquer manuseio de resíduos perigosos nas instalações de armazenamento deve ser executado com pessoal dotado de EPI (equipamento de proteção individual) adequado.

Em cumprimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a Prefeitura de Teresina deixou de coletar e transportar resíduos de grandes geradores, como redes de

supermercado, shoppings, restaurantes, além daqueles que são considerados extradomiciliares, como resíduos de podas, construção e demolição, entre outros.

Conforme aprovado na Lei nº 4.664/14, que modifica alguns artigos da Lei Complementar nº 3.606/06, a Prefeitura somente coletará esses tipos de resíduos, que necessitam de procedimentos especiais para o seu manejo e destinação, mediante pagamento de taxas que variam de acordo com o gerador do material. Todo esse resíduo vai para o aterro sanitário do Município, que de acordo com Claudia Bonelli:

consiste na utilização de princípios de engenharia para confinamento dos resíduos sólidos em camadas, cobertas com material inerte, geralmente solo, segundo normas operacionais específicas. Desse modo, são evitados danos ou riscos à saúde pública e à segurança, minimizando impactos ambientais, pois reduz odores, evita incêndios e impede a proliferação de insetos e roedores. O lixo é compactado por meio de máquinas, o que prolonga a vida útil do aterro. Em seguida, é coberto com camadas de solo (BONELLI, 2010. p.118)

A Portaria SEMDUH nº 5, de agosto de 2014, disciplina o uso do Aterro Municipal e o ressarcimento do valor despendido pela PMT quanto ao tratamento e disposição dos resíduos gerados por particulares. De acordo com esse dispositivo é expressamente proibido o depósito de resíduos no aterro municipal sem o prévio ressarcimento dos valores despendidos para o tratamento destes. Sem esses cuidados o aterro que se origina de um lixão compromete o solo, conforme aponta Cláudia Bonelli:

o aterro controlado geralmente tem origem em um lixão. É uma técnica que utiliza princípios de engenharia para confinamento dos resíduos sólidos, porém costuma não dispor de impermeabilização de base, o que compromete a qualidade das águas subterrâneas, nem conta com sistemas de tratamento de todo o chorume formado ou de dispersão dos gases gerados. Assim, ainda se produz poluição localizada (BONELLI, 2010, p. 117).

Sem a análise prévia da Coordenação Especial de Limpeza Pública - CELIMP, setor integrante da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEMDUH, não poderá ser realizado a disposição, e os interessados em realizar depósitos de resíduos no aterro municipal devem fazer um requerimento diretamente a CELIMP que, após análise do pedido, calculará o número de quotas a serem adquiridas pelo requerente.

No final de 2020 a Prefeitura de Teresina colocou em funcionamento o novo aterro sanitário da cidade, 40 mil toneladas de resíduos por mês são coletados e destinados para esse espaço. O lixo domiciliar é disposto em área impermeabilizada, evitando a contaminação do solo por chorume. Esse líquido poluente é coletado por drenos e conduzido para uma estação que o transforma em água de reuso, utilizada depois em diversos serviços do próprio aterro.

Conforme a projeção realizada pela Prefeitura, e previsto no Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Teresina (2018), sobre o serviço de limpeza urbana e

o manejo de resíduos, estima-se que a produção per capita diária possa atingir cerca de 660 toneladas até 2034, mas tal cenário pode ser evitado com a instalação do sistema de coleta seletiva que poderá reduzir em até 40% do total de resíduos domésticos coletados.

Porém para que isso ocorra o Município deve avançar cada vez mais na coleta seletiva, que proporciona melhoria nas condições ambientais e de saúde da população, em um município ela pode ser implantada por diferentes agentes, sejam eles públicos ou particulares, ou então em uma parceria entre ambos. Mariá Vendramini conceitua:

a coleta seletiva consiste na separação dos materiais já na fonte produtora para que possam ser posteriormente reciclados. Para que se torne uma realidade, porém, é necessário informar e orientar a população a acondicionar separadamente os diferentes tipos de materiais e que os órgãos responsáveis pela coleta a realizem de modo seletivo, encaminhando os resíduos a um centro de triagem (OLIVEIRA, 2004, p.96-97)

No ano de 2009 foi sancionada a Lei Municipal nº 3.923/09 que dispõe sobre a implantação da coleta do lixo reciclável nos condomínios residenciais, comerciais e postos de gasolina. Para a realização do serviço, esses estabelecimentos devem dispor em suas dependências de recipientes adequados como cestos de lixo recicláveis, não recicláveis e orgânicos, devidamente identificados.

Nos casos dos condomínios residenciais ou comerciais, o síndico e/ou administrador é o responsável pela colocação dos cestos e destinação do material recolhido. Nos postos de gasolina e afins, a responsabilidade será exclusiva do proprietário, mas este poderá nomear como responsável solidário o gerente do estabelecimento.

Apesar dessa legislação, várias regras não estavam sendo cumpridas e não havia um monitoramento adequado quanto a isso. Recentemente, a Prefeitura estabeleceu um prazo, já finalizado, para que os condomínios se adequassem à Lei, todos os condomínios da capital, atualmente, possuem cestos próprios, de acordo com resolução do CONAMA nº 275, onde os resíduos são recolhidos de maneira separada, e devidamente identificada, ocorrendo assim uma destinação adequada ao lixo reciclável.

Esse instrumento de coleta é essencial para o avanço da logística reversa na cidade, que impõe responsabilidades diferentes para os geradores. O consumidor, por exemplo, deve acondicionar de forma diferenciada os resíduos sólidos priorizando a redução. O fabricante e o importador de produtos devem disponibilizar postos de coleta para os comerciantes e distribuidores; desenvolver e implementar tecnologias que absorva de sua produção os resíduos sólidos reversos, além de divulgar ao público em geral mensagens educativas de combate ao descarte inadequado.

Ao titular dos serviços públicos de limpeza urbana cabe articular com os geradores de resíduos a implementação da estrutura necessária para garantir seu fluxo de retorno, oriundos dos serviços de limpeza urbana, e disponibilizar postos de coleta para uma destinação final ambientalmente adequada dos rejeitos.

Outro instrumento importante no processo da logística reversa é a reciclagem que consiste na conversão do desperdício em materiais ou produtos de potencial utilidade. Este processo permite a economia de energia e evita a poluição da água. Além de reduzir a necessidade de tratamento do resíduo e a emissão de gases do efeito estufa.

Em 2015 foi aprovada e sancionada a Lei nº 4.684/15 que instituiu diretrizes acerca da criação do Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos e Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis – PRÓ- CATADOR no Município.

Esse dispositivo tem como objeto o apoio e fomento à organização produtiva dos catadores de materiais recicláveis, melhoria das condições de trabalho e ampliação das oportunidades de inclusão social e econômica.

Apesar da reciclagem ser uma técnica amplamente em conformidade com os aspectos de desenvolvimento sustentável que norteiam a política ambiental, padece de algumas críticas, de acordo com Celso Antônio Fiorillo:

apesar de ser um dos melhores métodos de tratamento de resíduos, sofre limitações no emprego, porquanto o seu processamento exige a separação do material consumido, bem como um pré-processamento que englobe a lavagem, a descontaminação e o condicionamento dos componentes. Além disso, deve ser verificado que este método resolveria apenas parte do problema, já que nem todos os componentes constituem elementos recicláveis (FIORILLO, 2012, p.375)

Atualmente, de acordo com o Plano de Gestão, os resíduos coletados são encaminhados para Associação Trapeiros de Emaús que fazem a separação dos resíduos e encaminham para comercialização.

Uma meta importante do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos é a implantação do Programa de Educação Ambiental. No Brasil, a Lei nº 9.795 sancionada em 27 de abril de 1999 instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental, em seu artigo 2º versa que “a educação ambiental é um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não formal”.

A autora Valéria Peccinini Puglisi em sua dissertação intitulada Meio ambiente urbano: desenvolvimento sustentável e qualidade de vida, expôs que:

faz-se necessária a conscientização da população para que um padrão de consumo responsável seja adotado, visando conter o desperdício, poupando, assim, os

recursos naturais do planeta. A melhor maneira de se atingir este objetivo é pela participação ativa da população, a qual é conquistada através da informação e da educação ambiental, componentes do princípio da participação ambiental (PUGLISI, 2006, p.107)

Porém, na prática isso não ocorre, esse ensino raramente está presente nas grades curriculares das escolas. E quando aulas são ministradas com esse assunto, a maneira de abordagem é mitigada em conceitos e métodos desatualizados, impedindo a formação crítica dos estudantes aos assuntos pertinentes de meio ambiente.

No âmbito da PNRS a educação ambiental na gestão de resíduos sólidos segue diretrizes gerais dessa Lei, do Decreto n.4.281/02 e de regras específicas presentes na Lei 12.305/10 e no Decreto n.7.404/10.

Para cumprir os objetivos de aprimoramento do conhecimento relacionados com a gestão e gerenciamento adequado dos resíduos sólidos, o Poder Público deve adotar algumas medidas previstas no artigo 77, §2º, do Decreto 7.404/10, como: incentivo de atividades de caráter educativo e pedagógico; elaboração e implementação dos planos de produção e consumo sustentável; capacitação dos gestores públicos como agentes multiplicadores na gestão integrada de resíduos, entre outras.

No Piauí, através da Lei nº 6.565/2014, foi instituída a Política Estadual de Educação Ambiental que cita, entre outras disposições, a articulação intra e interinstitucional. No âmbito municipal foi elaborado o Plano Municipal de Educação Ambiental que elaborou diretrizes e metas que deverão ser observadas quando esse for implementado.

Ação transformadora que consolide novos valores, conhecimentos, competências, habilidades e atitudes; promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino de forma transversal, interdisciplinar e transdisciplinar e interação na realidade local da comunidade são algumas das diretrizes contidas no Plano Municipal.

Propostas estratégicas de comunicação, informação e capacitação para educação ambiental foram elaboradas pela Prefeitura, como a utilização do rádio na propagação de ações sobre reciclagem, publicação semanal sobre meio ambiente em jornais locais, distribuição de material impresso e propagandas e organização da semana do meio ambiente.

Incentivos fiscais para empresas que tem cunho sustentável, que investem em projetos socioambientais, e patrocina projetos da sociedade civil em eventos relacionados às questões ambientais também devem ser estimulados, assim como parcerias com a iniciativa privada para realização de atividades nas diversas camadas da população.

## 5 Considerações finais

Com base na análise dos princípios e objetivos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos e no processo de implementação de seus instrumentos no Município de Teresina conclui-se que ainda há muitos desafios a serem superados para que a área de resíduos seja desenvolvida de maneira a cumprir todos as diretrizes propostas pela Lei 12.305/10.

A elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Teresina foi uma meta alcançada para a adequação com a Política Nacional de Saneamento Básico e com a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

A implantação da coleta seletiva na área urbana e o funcionamento de um novo aterro sanitário que coaduna com as normas previstas em Lei também foi de extrema importância para a população, não só por questões ambientais, como também por questões sociais.

No entanto, a disposição de resíduos da construção civil, de serviços de saúde e perigosos ainda continuam sendo um desafio, visto que ainda não há elaboração de planos de gerenciamento desses resíduos em específico, o que contribui para um descarte errôneo e fora do padrão exigido pela lei ambiental federal.

Dessa maneira, observa-se que o Município de Teresina ainda tem um longo caminho a percorrer para que se torne uma cidade ideal que coadune com as diretrizes e com os objetivos presentes na Política Nacional de Resíduos Sólidos, mas que a implantação do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos foi um importante meio de direcionamento para o início da execução da gestão integrada de resíduos.

## REFERÊNCIAS

- AMADO, Frederico Augusto di Trindade. **Direito ambiental esquematizado**. 5.ed. São Paulo: Método, 2014.
- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 12.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- As cinco dimensões do ecodesenvolvimento. **Na raiz wordpress**. São Paulo, 5 jul. 2011. Disponível em: < <https://naraiz.wordpress.com/2011/07/05/as-cinco-dimensoes-do-ecodenvolvimento-ignacy-sachs/>> Acesso em: 20 ago.2022.
- BERTÉ, Rodrigo. **Gestão socioambiental no Brasil**. 2.ed. ver. atual e ampl. Curitiba: IbpeX, 2012.
- BONELLI, Cláudia M.C.Bonelli; MANO, Eloisa Biasotto; PACHECO, Élen B.A.V; **Meio ambiente, poluição, reciclagem**. 2.ed. São Paulo: Blucher, 2010.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Instrumentos das políticas e da gestão dos serviços públicos de saneamento básico**. Brasília: 2009. 239 p. Disponível em: <<http://www.pmss.gov.br/index.php/biblioteca->

virtual/coletanea-lei-nacional-de-saneamento-basico> Acesso em: 5 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental. **Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos:** instrumento de responsabilidade socioambiental na administração pública. Brasília: 2014. 64 p. Disponível em: <[http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/cartilhas/cartilha\\_pgrs\\_mma.pdf](http://www.comprasgovernamentais.gov.br/arquivos/cartilhas/cartilha_pgrs_mma.pdf)> Acesso em: 4 set.2022.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Fundação Nacional de Saúde. **Termo de referência para elaboração de planos municipais de saneamento básico.** Brasília: 2012. 68 p. Disponível em: <[http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b\\_TR\\_PMSB\\_V2012.pdf](http://www.funasa.gov.br/site/wp-content/uploads/2012/04/2b_TR_PMSB_V2012.pdf)> Acesso em: 5 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. **Plano Nacional de Saneamento Básico.** Brasília: 2013,173 p. Disponível em: <[http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/437/Plano%20Nacional%20de%20Saneamento%20B%C3%A1sico\\_06-12-2013.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/437/Plano%20Nacional%20de%20Saneamento%20B%C3%A1sico_06-12-2013.pdf?sequence=1)> Acesso em: 5 set.2022.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: DOU, 1988.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 4.281/02, de 25 de junho de 2002. Regulamenta a Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999, que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, e dá outras providências. **Brasília**, 2002. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/secad/arquivos/pdf/educacaoambiental/decreto4281.pdf>> Acesso em: 5 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.404/10, de 23 de dezembro de 2010. Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, cria o Comitê Interministerial da Política Nacional de Resíduos Sólidos e o Comitê Orientador para a Implantação dos Sistemas de Logística Reversa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 23 dez.2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7404.htm)> Acesso em: 5 set.2022.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.217/10, de 21 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 22 jun 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/D7217.htm)> Acesso em: 11 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 03 ago. 2010. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em: 11 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.795/99, de 27 de abril de 1999. Dispõe sobre a educação ambiental, institui a Política Nacional de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 28 abr. 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9795.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9795.htm)> Acesso em: 12 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Institui as diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. **Diário Oficial da União.** Brasília, 08 jan 2007. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111445.htm)> Acesso em 5 ago.2022.

CARVALHO, Isabel Cristina Moura; SATO, Michèle. **Educação Ambiental:** pesquisa e desafios. Porto Alegre: Artmed, 2005.

CONAMA. Conselho Nacional do Meio ambiente. **Resolução nº 358, de 29 de abril de 2005**. Dispõe sobre o tratamento e a disposição final dos resíduos dos serviços de saúde, e dá outras providências. Disponível em:  
<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=462>> Acesso em: 2 ago.2022.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 307, de 5 de julho de 2002**. Estabelece diretrizes, critérios e procedimentos para a gestão dos resíduos da construção civil. Disponível em:  
<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=307>>. Acesso em: 2 ago. 2022.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 275, de 25 de abril de 2001**. Estabelece o código de cores para os diferentes tipos de resíduos, a ser adotado na identificação de coletores e transportadores, bem como nas campanhas informativas para a coleta seletiva. Disponível em:  
<<http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=273>>. Acesso em: 2 ago. 2022.

Empresas contratam serviços de coleta de resíduos junto à Prefeitura. **Portal PMT**. Teresina, 23 jul.2015. Disponível em: < <http://www.portalpmt.teresina.pi.gov.br/noticia/Empresas-contratam-servicos-de-coleta-de-residuos-junto-a-Prefeitura/7640>> Acesso em: 17 ago.2022.

FILHO, Carlos Roberto Vieira da Silva; SOLER, Fabricio Dorado. **Gestão de Resíduos Sólidos**: o que diz a lei. 3.ed.atual. e rev. São Paulo: Trevisan,2015.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 13.ed.rev,atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**.2.ed. Belo Horizonte: Fórum,2012.

GUERRA, Antonio José Teixeira; CUNHA, Sandra Baptista da. **Impactos ambientais urbanos no Brasil**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil,2001.

KALIL, Ana Paula Maciel Costa. **Política Nacional de Resíduos Sólidos: o direito dos novos tempos**. Curitiba: Juruá, 2015.

NUNESMAIA, M. F. A gestão de resíduos urbanos e suas limitações. **Revista Baiana de Tecnologia**, Salvador, v.17, n.1, p 120-129, jan./abr. 2002. Disponível em: <[http://web-resol.org/textos/gestao\\_de\\_residuos\\_urbanos\\_\(nunesmaia\\_2002\).pdf](http://web-resol.org/textos/gestao_de_residuos_urbanos_(nunesmaia_2002).pdf)> Acesso em: 3 ago. 2022.

OLIVEIRA, Mariá Vendramini Castrignano de; CARVALHO, Anésio Rodrigues de. **Princípios básicos do saneamento do meio**. 4.ed. rev e ampl. São Paulo: Senac São Paulo, 2004.

PIAUI. Lei Estadual 6.565/14, de 30 de julho de 2014. Dispõe sobre a educação ambiental institui a Política Estadual de Educação Ambiental e dá outras providências. **Diário Oficial nº143**. Teresina, 31 jul 2014. Disponível em: <[http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl\\_documentos/norma\\_juridica/3552\\_texto\\_integral](http://servleg.al.pi.gov.br:9080/ALEPI/sapl_documentos/norma_juridica/3552_texto_integral)> Acesso em: 1 set. 2022.

PUGLISI, Valéria Peccinini. **Meio ambiente urbano: desenvolvimento sustentável e qualidade de vida**. 2006. 178 f.. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em:  
<<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp011575.pdf>> Acesso em: 24 jul. 2022.

Prefeitos podem perder recurso por não aderir a convênio. **Portal 180 graus**. Teresina, 29 jan.2016. Disponível em: < <http://180graus.com/noticias/prefeitos-podem-perder-recurso-por-nao-aderir-a-convenio>> Acesso em: 15 set.2022.

QUINTAS, José Silva. **Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória**. Brasília: Ibama, 2004.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993.

TERESINA. Prefeitura Municipal de Teresina. **Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de Teresina- PI**.2018. 356 p. Disponível em:  
<<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2018/09/PLano-Municipal-de->

Gest%C3%A3o-Integrada-de-Res%C3%ADduos-S%C3%B3lidos-de-Teresina.pdf> Acesso em: 04 out.2022.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. **Plano Municipal de Saneamento Básico de Teresina**- PI.2018. 560p. Disponível em <<https://semplan.pmt.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2018/04/Anexo-III-Concep%C3%A7%C3%A3o-de-Programas-Projetos-e-A%C3%A7%C3%B5es.pdf>> Acesso em:25.set.2022.

\_\_\_\_\_. Prefeitura Municipal de Teresina. **Plano de Educação Ambiental**-PI,2018. 20p. Disponível em <<http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/sites/39/2018/05/Teresina-Plano-de-Educa%C3%A7%C3%A3o-Ambiental.pdf>>Acesso em: 04.out.2022.

\_\_\_\_\_. Lei n° 3.923/09, de 29 de outubro de 2009. Dispõe sobre a implantação da coleta de lixo reciclável nos condomínios residenciais e comerciais; postos de gasolina e afins localizados no Município de Teresina, e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Teresina, 29 out.2013. Disponível em < [http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/lei\\_n\\_3923\\_de\\_29\\_10\\_2009\\_coleta\\_lixo\\_reciclav\\_condom\\_e\\_postos.pdf](http://semplan.teresina.pi.gov.br/wp-content/uploads/2014/09/lei_n_3923_de_29_10_2009_coleta_lixo_reciclav_condom_e_postos.pdf)> Acesso em: 24 set. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei n° 4.684/15, de 24 de fevereiro de 2015. Institui diretrizes acerca da criação do Programa de Coleta Seletiva de Resíduos Sólidos e Inclusão Social dos Catadores de Materiais Recicláveis – PRO CATADOR, no município de Teresina e dá outras providências. **Diário Oficial do Município**. Teresina, 04 mar. 2015. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=281813>> Acesso em: 23 set. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Diagnóstico dos Serviços de Limpeza Pública e Manejo de Resíduos Sólidos dos Municípios**. Teresina,2019.

MAI  
2022

