

REVISTA DA ESDM



Staff da Revista da ESDM

Diretor Geral da ESDM: Rafael Ramos

Diretora Editorial (Editora-Chefe): Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira

Diretora Institucional: Alexandra Cristina Giacomet Pezzi

Diretoria de Comunicação: Carin Prediger, Márcia Rosa de Lima e André Santos Chaves

Integrantes do Conselho Editorial

Alexandra Cristina Giacomet Pezzi (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Alexandre Salgado Marder (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Aloísio Cristovam dos Santos Junior (Centro Universitário da Bahia - Simões Filho, BA, Brasil)

André Santos Chaves (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Arcia Fernandes (Universidade do Estado do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Arthur Maria Ferreira Neto (Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul - Porto Alegre, RS, Brasil)

Carlos Augusto Silva (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Carolina Cardoso Guimarães Lisboa (Centro Universitário de Brasília - Brasília, DF, Brasil)

Cintia Estefania Fernandes (Procuradoria Geral do Município de Curitiba - Curitiba, PR, Brasil)

Cláudio Fortunato Michelon Jr. (University of Edinburgh - Escócia)

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira (Procuradoria-Geral do Município - Porto Alegre, RS, Brasil)

Daniela Silva Fontoura de Barcellos (Universidade Federal do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Francisco Bertino Bezerra de Carvalho (Universidade Federal da Bahia - Salvador, BA, Brasil)

José Sérgio da Silva Cristóvam (Universidade Federal de Santa Catarina - Florianópolis, SC, Brasil)

Leandro Martins Zanitelli (Universidade Federal de Minas Gerais - Belo Horizonte, MG, Brasil)

Lucíola Maria de Aquino Cabral (Procuradoria-Geral do Município de Fortaleza - Fortaleza, CE, Brasil)

Luiz Gustavo Levate (Procuradoria-Geral do Município de Belo Horizonte - Belo Horizonte, MG, Brasil)

Luiz Henrique Antunes Alochio (Universidade Federal do Espírito Santo - Vila Velha, ES - Brasil)

Marcelo Sampaio Siqueira (Centro Universitário 7 de Setembro - Fortaleza, CE, Brasil)

Márcia Rosa de Lima (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Márcio Augusto Vasconcelos Diniz (Faculdade de Direito, UFC - Fortaleza, CE, Brasil)

Marco Ruotolo (Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi Roma Tre - Itália)

Maren Guimarães Taborda (Fundação Escola Superior do Ministério Público do RGS - Porto Alegre, RS, Brasil)

Raffaele de Giorgi (Università del Salento - Itália)

Rodrigo Brandão (Procuradoria-Geral do Município do Rio de Janeiro - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Vanêscia Buzelato Prestes (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Vanice Regina Lirio do Valle (Universidade Estácio de Sá - Rio de Janeiro, RJ, Brasil)

Vasco Manuel Pereira da Silva (Universidade de Lisboa - Portugal)

Hamilton da Cunha Iribure Júnior (Faculdade de Direito do Sul de Minas - Pouso Alegre, MG, Brasil)

Parceiristas

Adriano de Bortoli (Brasília, DF, Brasil)

André Santos Chaves (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Andrea Teichmann Vizzotto (Porto Alegre, RS, Brasil)

Fernando Machado de Souza (Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul, UEMS - MS, Brasil)

Luiz Henrique Antunes Alochio (Universidade Federal do Espírito Santo - Vila Velha, ES - Brasil)

Marcelo Luiz Bezerra Silva (Universidade do Estado do Pará - Belém, PA, Brasil)

Márcia Rosa de Lima (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Vanêscia Buzelato Prestes (Procuradoria-Geral do Município de Porto Alegre - Porto Alegre, RS, Brasil)

Editoração

Amanda Costa Moreira Teixeira

Ficha catalográfica

Revista da ESDM [recurso eletrônico] / Fundação Escola Superior de Direito Municipal – Vol. 11, n. 22 (2025) - .
Porto Alegre: ESDM, 2015 -

Semestral

ISSN online 2595-7589

Editora responsável Cristiane C. Fagundes de Oliveira

1. Direito - Periódicos. 2. Direito Municipal. I. Fundação Escola Superior de Direito Municipal - ESDM. II. Título.

CDU 34(05)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Caroline Silveira Sarmento – CRB10/2240

APRESENTAÇÃO	5
REFORMA ILUSTRADA E PROJETO LIBERAL: O ENSINO DO DIREITO NA MONARQUIA HISPÂNICA	
Manuel Martínez Neira.....	7
O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FUNDAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSECUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS	
Vanessa Volpi Bellegard Palacios	21
DESLOCADOS AMBIENTAIS NO SÉCULO XXI: A CARGA CRESCENTE SOBRE OS ESTADOS E AS NOVAS PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO GLOBAL	
Alessandra Monteiro Machado	35
ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 28/2023	
Robson Soares de Souza	48
RESERVA DE SOLO PARA MORADIA E MISTURA SOCIAL	
Osvaldo José Gonçalves de Mesquita Filho e Daniel Gaio.....	63
O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU. REFLEXÕES SOBRE O CONTRIBUINTE DO IMPOSTO NOS CONTRATOS DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE IMÓVEL E O TEMA 1158 DO STJ	
Tatiane Mattos França Bohmer	80
MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA: COMPOSIÇÃO EM ÂMBITO DA RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL	
Rosa Corrêa	90

APRESENTAÇÃO

A Revista da ESDM chega à sua 22ª edição reafirmando o compromisso com a produção e a difusão do conhecimento científico no campo do Direito, especialmente no âmbito do Direito Público Municipal. Desde 2015, chegamos ao fim de 10 anos publicando semestralmente conteúdos acadêmicos de qualidade, acessíveis gratuitamente ao público, estimulando o debate jurídico e promovendo o fortalecimento da pesquisa científica nacional e internacional.

Inicialmente com classificação B3 pela CAPES, a Revista da ESDM segue empenhada em ampliar seu impacto e sua qualidade editorial, já preparada para as atualizações do sistema de avaliação da CAPES. A cada nova edição, buscamos expandir o alcance e o rigor da produção acadêmica, fortalecendo a interlocução entre teoria e prática, entre Direito e sociedade.

Nesta edição, reunimos sete artigos que abordam temáticas atuais, diversas e de grande relevância para o campo jurídico e para a gestão pública. Contamos com a contribuição de autores do Brasil e do exterior, com diferentes formações e experiências, o que enriquece significativamente o conteúdo desta edição.

Abrimos com o artigo “Reforma Ilustrada e Projeto Liberal: o Ensino do Direito na Monarquia Hispânica”, de Manuel Martínez Neira, com tradução de Denis Guilherme Rolla e revisão de Alfredo de J. Flores. O texto propõe uma leitura crítica do ensino do Direito entre os séculos XVI e XIX, afastando-se de interpretações lineares que o compreendem apenas como uma sucessão de doutrinas destinadas a legitimar a ordem liberal. A partir da análise da obra de Hotman, da experiência da monarquia administrativa e da rejeição ao direito oficial formulada pela Escola espanhola do direito consuetudinário, o autor examina esses momentos históricos como realidades substantivas, e não como meros prenúncios do presente.

No segundo artigo, “O Desenvolvimento Sustentável como Fundamento das Políticas Públicas na Consecução dos Direitos Sociais”, de Vanessa Volpi Bellegard Palacios, analisa o Projeto de Gestão de Risco Climático do Bairro Novo do Caximba, desenvolvido e executado pelo Município de Curitiba, com financiamento da Agência Francesa de Desenvolvimento. O estudo demonstra como a iniciativa se estrutura como uma política pública voltada ao desenvolvimento sustentável e à concretização dos direitos sociais fundamentais, assentada em trabalho técnico multidisciplinar, transversal e com participação ativa da população diretamente impactada.

O terceiro artigo, “Deslocados Ambientais no Século XXI: a Carga Crescente sobre os Estados e as Novas Perspectivas de Proteção Global”, de Alessandra Monteiro Machado, examina a ampliação dos deslocamentos humanos induzidos por fatores ambientais e climáticos, problematizando os limites dos marcos jurídicos tradicionais. A autora sustenta a necessidade de arranjos de governança policêntrica e multinível, capazes de distribuir responsabilidades entre diferentes atores institucionais e sociais, como condição para a proteção efetiva dos direitos das populações afetadas.

Na sequência, Robson Soares de Souza, no artigo “Advocacia Pública Municipal na Proposta de Emenda Constitucional nº 28/2023”, analisa a inserção dos Procuradores Municipais no artigo 132 da Constituição Federal. O texto enfrenta de modo crítico as controvérsias relacionadas aos municípios com menos de 60 mil habitantes e defende que a proposta não exclui esses entes, mas institucionaliza a carreira de forma ampla, assegurando simetria orgânica entre os entes federativos.

O quinto artigo, “Reserva de Solo para Moradia e Mistura Social”, de Osvaldo José Gonçalves de Mesquita Filho e Daniel Gaio, investiga a reserva de solo como instrumento jurídico-urbanístico destinado à efetivação do direito à moradia adequada e à promoção da mistura social. A partir da experiência espanhola e do método da comparação funcional, os autores demonstram como esse mecanismo contribui para a redução da segregação socioespacial e para a concretização da função social da propriedade.

No campo do Direito Tributário Municipal, Tatiane Mattos França Bohmer apresenta o artigo “O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana – IPTU: Reflexões sobre o Contribuinte do Imposto nos Contratos de Alienação Fiduciária de Imóvel e o Tema 1158 do STJ”. O estudo analisa o debate judicial acerca da responsabilidade do credor fiduciário pelo pagamento do IPTU, examinando a hipótese de incidência tributária à luz da Constituição Federal, do Código Tributário Nacional e da legislação civil pertinente.

Fechando esta edição, Rosa Corrêa discute a utilização de meios consensuais no âmbito da tributação municipal no artigo “Mediação Tributária: Composição em Âmbito da Receita Tributária Municipal”. O texto aborda a aplicação do instituto da mediação à esfera tributária, com destaque para a experiência pioneira do Município de Porto Alegre, analisando sua efetividade à luz de dados empíricos e do panorama nacional da judicialização fiscal.

Com esta nova edição, reafirmamos nosso propósito de fomentar o pensamento crítico, contribuir para o aprimoramento das instituições públicas e valorizar o papel do conhecimento científico na construção de soluções para os desafios enfrentados pelos municípios brasileiros.

A *Revista da ESDM* permanece indexada em importantes bases de dados, como LATINDEX, RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas do Congresso Nacional), Google Scholar e Miquilim, e segue empenhada em ampliar sua inserção e visibilidade nos meios acadêmicos.

Agradecemos aos autores que submeteram seus trabalhos e aos pareceristas pela dedicação e compromisso na avaliação dos textos. Sua contribuição é essencial para a qualidade desta publicação.

Aos leitores, desejamos uma leitura proveitosa e instigante, certos de que os temas abordados nesta edição serão de grande relevância para a pesquisa, a prática jurídica e a formulação de políticas públicas.

Cristiane Catarina Fagundes de Oliveira
Diretora Editorial da Revista da ESDM

REFORMA ILUSTRADA E PROJETO LIBERAL: O ENSINO DO DIREITO NA MONARQUIA HISPÂNICA^{(a)1}

Enlightened Reform and the Liberal Project: Teaching Law in the Hispanic Monarchy

Manuel Martínez Neira

Doutor em Direito pela Universidade Carlos III de Madrid. Doutor em História pela Universidade de Valência, Espanha. Professor Emérito da Universidade Carlos III (Madrid, Espanha). Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2572-4366>.

Resumo

Diante de uma visão linear do ensino do direito nos séculos XVI-XIX, que se apresenta como uma sucessão de doutrinas (que, em última análise, terminam por legitimar a ordem liberal), estas páginas investigam algumas questões da obra de Hotman, da forma de governo que foi a monarquia administrativa, da rejeição ao direito oficial, proposto pela Escola espanhola de direito consuetudinário, que nos permitem analisar esses momentos como realidades substantivas e não como meros prenúncios do momento presente.

Palavras-chave: Educação jurídica. Modernidade jurídica. François Hotman. Monarquia administrativa. Escola espanhola de direito consuetudinário.

Abstract

Faced with a linear perspective on teaching law in the 16th-19th centuries that was considered as a succession of doctrines (which certainly resulted in the legitimization of the liberal order), these pages delve into some matters related to Hotman's work, the administrative monarchy's form of government, and the rejection of official law raised by the Spanish school of customary law, that allow us to analyze these moments as substantive realities and not mere omens of the present moment.

Keywords: Legal Education. Modern Law. François Hotman. Administrative Monarchy. Spanish School of Customary Law.

Sumário:

1. Introdução; 2. As propostas ilustradas; 2.1. O humanismo jurídico; 2.2 O reformismo borbônico; 3. Revolução liberal e educação jurídica; 4. Notas; Referências.

1. INTRODUÇÃO

Ao lermos o título deste XX Simpósio de Direito Histórico e Autônomo da Vasconia que nos convoca (“Ensino e aplicadores do Direito na Vasconia, séculos XVI-XIX”), além de admirarmos o bom trabalho da Fundação organizadora, pensamos – de início – nos séculos modernos, nessa era que a historiografia rotulou de moderna, mas que, para nós, historiadores do direito, revela-se um rótulo ambíguo, pois por vezes se confunde com a modernidade. Em essência, como Hartmut Rosa nos lembrou recentemente, “o momento impulsionador dessa forma de vida que denominamos de moderna é a ideia, o anseio e o desejo de pôr o mundo à disposição”.² E claro, na maior parte do período que se estende entre os séculos XVI-XIX, o jurídico era indisponível: o contratualismo e, assim, o poder constituinte só o encontramos ao final desse tempo, e de maneira nem sempre certa, como veremos. Em seu conjunto, era um mundo dominado mais pelo pensamento historicista, ou seja, pela legitimidade dada pelo uso e pelo tempo, em suma, o costume. Algo que dependia mais do factual – em suma, da força real/física capaz de impor um uso – do que da mera vontade expressa em um preceito.

Por isso, na hora de refletir sobre o ensino do Direito nesses séculos, sobre a educação jurídica – em outras apresentações se aborda mais concretamente o argumento dos aplicadores –, é preciso repensar o esquema clássico que, em síntese, normalmente se apresenta como uma sucessão “linear” de doutrinas: humanismo, direito pátrio [*Derecho patrio*], direito natural [*Derecho natural*], constitucionalismo, codificação. Este esquema, com suas adaptações, procede sobretudo dos autores de língua alemã que cultivaram, na primeira metade do século XX, a denominada História do Direito privado.³ Foi um relato eficaz, que formou várias gerações de juristas e que vinha a legitimar o discurso jurídico liberal.⁴ Diante disso, mais do que uma visão panorâmica, algo demasiado ambicioso para o espaço desta apresentação de introdução ao Simpósio, centrar-me-ei em uma série de pontos que possam ajudar a matizar o discurso, adicionando novas perspectivas.

Uma questão prévia sobre os termos utilizados no título: reforma e projeto são – na minha opinião – termos interdependentes, algo que é importante analisar. Reforma se refere à decadência, mas encerra também um projeto; mais do que isso, a crítica é direcionada a legitimar um projeto. Não se pode ler essa crítica à decadência como fonte para descrever uma situação do passado, mas sim como um relato interessado em legitimar um futuro por vir. Os tons sombrios nem sempre são objetivos, às vezes simplesmente buscam justificar a novidade. Esta não é uma reflexão original, eu a ouvi muitas vezes de María Paz Alonso quando, com o despojamento que a caracterizava, ousava dizer, sem rodeios, que os ilustrados haviam rebaixado o nível da formação jurídica; que frente à complexidade da formação de Salamanca tão querida por ela, à qual dedicou tantos anos de estudos, a proposta ilustrada lhe parecia uma banalização.⁵ É um posicionamento, o do menor nível cultural, que matizaria, mas a lembrança da queridíssima Paz Alonso e da sua acuidade analítica permanecem intactas.

Para estes assuntos de história do ensino, contamos com distintos relatos de base: penso agora nos de Marcelino Menéndez Pelayo (1892), Miguel de Unamuno (1899), Francisco Giner de los Ríos (1902), todos eles do momento regeneracionista; mas também, em outro

contexto e como contraponto, em algumas páginas de José Ibáñez Martín (1939).⁶ Aparecem, nestes textos, uma crítica e um projeto, buscando-se a origem da decadência, da crise; e se propõe um caminho para sair dela, que venha a obedecer a uma aspiração ideológica.

Assim, Giner identifica a decadência com a casa reinante dos Áustrias, ou seja, com a intolerância da dinastia Habsburgo: os inimigos de Lutero. Contra eles, situava os Bourbons, monarcas humanitários – dizia – com quem renasceu o espírito nacional. Contudo, foi só nos tempos constitucionais, com o projeto de Quintana e a reforma do nosso ensino em moldes franceses, quando, graças aos moderados, as mudanças eclodiram. Finalmente, a revolução de 1868 lançou as bases para o desenvolvimento da neutralidade política e religiosa, a autonomia etc. Uma nova vida que ressurgiu com a chegada do partido liberal em 1881, e que deveria ser consolidada com uma série de medidas que permitissem à universidade espanhola desfrutar do movimento cosmopolita em que se encontrava a universidade europeia.

O que para Giner era decadência, o Império dos Áustrias, para Ibáñez Martín, ao contrário, constituiu o momento de ouro das nossas universidades, que foi interrompido com os Bourbons ao se abandonar o ser hispânico e se adotarem medidas estrangeirizantes; depois “o velho Estado liberal” precipitou a decadência. Por isso, ao terminar a guerra civil e ser nomeado ministro da Educação Nacional, concebeu a grande hora da hispanidade: propôs a recuperação da doutrina imperial universitária.⁷

Creio que com estes exemplos se entende bem a ambivalência do termo reforma. Voltaremos a isso, mas agora nos urge continuar com o nosso propósito.

2. AS PROPOSTAS ILUSTRADAS

2.1. O HUMANISMO JURÍDICO

Em primeiro lugar, uma reflexão sobre o humanismo jurídico. Servem-nos de introdução umas palavras de Pio Caroni⁸:

Há uma obra conclusiva e representativa do humanismo jurídico francês, na qual a crítica historicista ao Direito romano e, por conseguinte, sua rejeição como epicentro de um sistema de fontes, desemboca de maneira previsível e quase necessária no postulado da codificação. Trata-se do *Antitriboniano*, escrito em 1567 por François Hotman, mas publicado apenas em 1603.

Foi precisamente essa afirmação que me levou, junto com Adela Mora, a interessar-me por esse jurista e por sua obra, e a conversar em diversas ocasiões com Pio Caroni sobre o assunto. Como outras inovações radicais, o movimento codificador buscou na história a sua legitimidade e, por isso, quis apresentar-se como algo que, na realidade, não era novo, mas que vinha se gestando havia séculos. A clarividência de Savigny,⁹ que compreendeu, para rejeitá-la, a profundidade da mudança, tornou mais urgente a formulação de um relato de naturalização, sobretudo após 1848, quando se quis virar a página da era revolucionária e toda a Europa embarcou no liberalismo conservador, para não dizer autoritário, que foi o Estado de *monoclasse*.¹⁰ Aí encontramos, pelo menos a partir de Darestre,¹¹ uma sucessão de autores que situam a obra de Hotman no contexto “disso que nós denominamos hoje a codificação”. Até esse momento, foi utilizada para pôr em evidência as carências da compilação justinianeia e reclamar assim o ensino das leis pátrias; ou seja, para apoiar a doutrina do regalismo.

A leitura atenta do famoso capítulo 18 (Reflexão sobre a esperança de uma reforma) nos ajuda a aprofundar sobre o propósito da obra:

[...] seria possível reunir um grande número de jurisconsultos junto a alguns homens de Estado e outros tantos advogados e práticos dos mais notáveis deste reino, com o encargo de reunir tudo o que notassem e extraíssem tanto dos livros de Justiniano [...] como da filosofia e, por último, da experiência que tivessem adquirido na gestão dos assuntos. [...] Para isso, seria também muito útil e digno de legisladores cristãos examinar o que poderia ser extraído e recolhido das leis de Moisés [...].

Assim, de uma reunião e relação como esta, seguir-se-ia que os deputados redigiriam em linguagem comum e inteligível um ou dois belos volumes, tanto do direito público concernente aos assuntos de Estado e da Coroa, quanto de todas as partes do direito dos particulares, seguindo a ordem e em continuação dos livros de Justiniano naquilo que lhes parecesse oportuno, adaptando tudo [...] ao que é necessário para o Estado e forma da república francesa. [...]

Com estes dois ou três volumes assim organizados, seria necessário então que a juventude, depois de exercitar-se até os vinte ou vinte e dois anos nas boas letras e ciências humanas e, sobretudo, na filosofia moral, fosse enviada durante um ano ou dois a alguma escola e universidade em que jurisconsultos notáveis disputassem e discursassem sobre a equidade das leis.

Ou seja, como bom calvinista, Hotman não é alheio a uma abordagem teocrática. Por isso, para uma reforma da justiça no Reino da França, propõe uma recompilação que incluía também as leis de Moisés e que sirvam de base para o ensino jurídico.

Não foi uma proposta isolada. Assim, o segoviano Lope de Deza, sem citar Hotman, redigiu quase ao mesmo tempo um *Juicio*¹² no qual também propunha “reformular as leis e proibir os autores”,¹³ pois resultava necessário “trazer à luz umas leis muito limitadas e escolhidas” conforme conviesse ao estado da república,¹⁴ o que, em sua opinião, não era novidade, pois já havia sido feito em outras ocasiões: Alarico (506), Leovigildo (586), Recesvindo (666) etc. Desta maneira, reduzir-se-iam os pleitos e seriam necessários menos estudantes de leis e, assim, poderiam ser proporcionados os estudos úteis.

Esta reforma não só reforçaria o poder do monarca, mas serviria também para reformar o ensino. Como assinalou Adela Mora, as compilações jurídicas estão relacionadas com o estudo do Direito;¹⁵ ou seja, estes corpos não só facilitavam a difusão do direito régio entre os operadores do direito, mas também seu conhecimento através da docência,¹⁶ já que permitiam alegar as leis régias nas aulas “tratando de situá-las em condições menos desfavoráveis, desde o ponto de vista da materialidade dos textos, frente ao *Corpus iuris* justinianeu”.¹⁷

Visto desde essa perspectiva, o *Antitriboniano* não aparece já como um precursor da codificação, mas sim como uma obra de seu tempo, que nos permite calibrar melhor o impacto dos juristas humanistas nos interesses políticos e religiosos.

2.2 O REFORMISMO BOURBÔNICO

Passemos ao segundo ponto, dedicado ao chamado reformismo borbônico, isto é, à crítica que a nova dinastia fez aos Habsburgos [“Áustrias”]: um discurso de legitimação que alimentou a “*leyenda negra*”.¹⁸

Para compreender as propostas iluministas [ilustradas], parece-me fundamental refletir sobre a forma de governo. Sabemos bem como, na Baixa Idade Moderna, em toda a Europa, confrontaram-se duas formas de governo: o governo por tribunais, de origem

medieval, e o mais moderno, governo por comissários.¹⁹ Também é conhecido como, na Espanha, a mudança de dinastia acentuou o confronto entre essas duas formas, em favor da segunda.²⁰ Consolidou-se, assim, o paradigma da monarquia administrativa, o que implicou na expansão da ação do monarca a âmbitos antes negligenciados. Essa nova forma de governo não apenas exigia um apoio institucional, a via reservada,²¹ mas também uma formação específica para os novos agentes, que já não podia ser a de letrado, pois eram necessários conhecimentos que os estudos de jurisprudência não forneciam. A ênfase no governo (em oposição à justiça) acabou por consagrar a duplicidade de aparelhos, por exigir meios pessoais próprios e por forjar um novo *corpus* de saberes.

Pois bem, parece-me que não se destacou suficientemente a relação existente entre as reformas universitárias e as exigências dessa nova forma de governo: que a crítica ao excesso de advogados e a reivindicação de ensinamentos úteis (úteis precisamente para uma nova forma de governar) obedecem a esse novo enfoque. As mudanças propostas pelos ilustrados (para além da dureza dos estudos) obedeciam a uma nova concepção do público, isto é, do que era conveniente ao “estado da república”. A questão foi vislumbrada por González Alonso:

Enquanto o governo permaneceu pacificamente emparelhado com a justiça, nada impediu a reprodução do império dos letrados; quando o enlace se rompe, desaparecem as razões que abonavam o monopólio dos juristas.²²

Um argumento que, para esse autor, exigiria uma monografia; e que, aqui, só pode ser apontado brevemente.

Com efeito, na *Representación* que Ensenada dirigiu a Fernando VI em 1751, fez alusão repetidamente às matérias de “governo, polícia e economia” e as contrapôs às jurisdicionais.²³ Indicava, assim, a necessidade de “deixar o Conselho de Castela apenas com o que diz respeito à justiça”^(b) e distribuir o governo, a polícia e a economia dos povos entre outros ministros. Uma *polícia* que englobava – como estava indicado nas *Ordenanzas de intendentes* de 1749 – o que dizia respeito ao aumento dos “*pueblos*”; ao fomento das fábricas, da pecuária, das áreas irrigadas e das estradas; à limpeza e ao embelezamento das cidades; à segurança... Em suma, tudo o que se relacionava ao *fomento*: fábricas, pecuária [*ganadería*], agricultura, montes etc.

Como já explicou Jordana de Pozas,²⁴ essa nova concepção foi impulsionada pelo mercantilismo, com suas teorias da balança comercial, da população como fator de poder econômico,²⁵ do intervencionismo no processo econômico de produção, da importação de metais preciosos etc. Em oposição ao saber dos letrados, que Jovellanos incluía entre as *clases estereis*, surgiam os *enseñamentos proveitosos* [*enseñanzas provechosas*] e as *ciências úteis* [*ciencias útiles*]: saberes, como a estatística e a ciência fiscal, que não se encontravam em uma universidade dominada por teólogos e juristas.

Um exame das quinze cátedras dos *Reales Estudios de San Isidro*, criados em 1770, ilustra o exposto (*Física Experimental, Matemáticas, Filosofía Moral, Derecho Natural, Disciplina Eclesiástica*); como também os programas que compunham os cursos de formação de engenheiros, como a *Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid*, fundada em 1802, e as destinadas à formação militar, como o *Real Colegio de Artillería de Segovia*, em 1764.

O eixo do novo *corpus* de saberes proveitosos e úteis para o governo encontra-se na "ciência da polícia" de matriz francesa e no cameralismo centro-europeu, que se difundiram entre nós por meio de diversas traduções e de alguns cultivadores próprios: Nicolas Delamare (1639-1723),²⁶ Jakob Friedrich von Bielfeld (1717-1770),²⁷ Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771),²⁸ Valentín de Foronda (1751-1821),²⁹ etc.

Precisamente esse delineamento de uma ciência da administração à margem dos estudos jurídicos fez com que, ao longo da primeira metade do século XIX, encontremos uma "escola especial de administração" (1842), uma "seção de administração" da Faculdade de Filosofia (1850) e, finalmente, uma "seção de administração" da Faculdade de Direito (1857).³⁰ Ou seja, a dúvida sobre sua localização institucional também afetava alguns de seus conteúdos.

Com efeito, antecipando a deliberação do projeto sobre instrução intermediária e superior pendente nas Cortes, o decreto de 29 de dezembro de 1842, pelo qual se estabeleceu em Madri uma escola especial de administração, destinada a formar os "agentes do poder executivo", indicava em seu artigo segundo que "nessa escola se estudariam [organizados em dois anos] o direito político, o internacional, a economia política, a administração e o direito administrativo".³¹ A passagem para a Faculdade de Filosofia provocou o surgimento de estudos humanísticos (história, geografia, línguas),³² que se perderam com a inserção na Faculdade de Direito.³³

À margem da ciência da polícia, no contexto da fisiocracia, encontramos a ciência do Direito natural que, como já assinaléi, contou com uma primeira cátedra nos *Reales Estudios de San Isidro*, cujo titular foi Joaquín Marín y Mendoza (1727-1782).³⁴ É certo que a doutrina do Direito natural anunciava um novo tempo, quando sustentava o contrato social e, assim, a existência do poder constituinte; em outros termos, dava entrada àquilo que chamamos de modernidade jurídica: a possibilidade de definir *ex novo* a ordem jurídica e política (Código e Constituição). Contudo, quando analisamos o ensino dessa ciência e, em concreto, os manuais indicados para a mesma, deparamo-nos com um Direito natural conveniente ao dogma revelado e aos princípios fundamentais da monarquia espanhola.³⁵ Ou seja, o teórico contexto puramente racionalista e contratualista assume uma deriva historicista: as regalias do monarca não mais aparecem como algo disponível. De qualquer forma, essa ambivalência marcou a história de seu ensino e a posterior proibição da disciplina após os acontecimentos da Revolução Francesa.

3. REVOLUÇÃO LIBERAL E EDUCAÇÃO JURÍDICA

Com a revolução liberal, abre-se um novo panorama na educação jurídica, que, de início, podemos articular em três momentos: o puramente revolucionário, o liberal e a crítica ao modelo liberal.³⁶

O primeiro momento tem seu epicentro no *Trienio* liberal e no *Reglamento* de 1821. Representou, ao menos na teoria, a ruptura com a ordem anterior: o Estado assumiu o monopólio da universidade, onde esta se organizou segundo uma nova estrutura, e renovaram-se os ensinos por meio de um plano único. No âmbito jurídico, como ainda não existiam os códigos³⁷ e se rejeitava o conteúdo da "legislação" tradicional, que estava em contra-

dição com os princípios liberais, ocorreu um protagonismo inédito do Direito natural, cuja cátedra passou a denominar-se *Principios de legislación universal* [*Principios de legislación universal*], título homônimo ao livro de Schmid.³⁸ Contudo, uma leitura atenta do *Reglamento* matiza tal visão. Com efeito, o artigo 4, tratando da inspeção, afirma que o governo deve "impedir que se ensinem máximas ou doutrinas contrárias à religião divina professada pela Nação, ou subversivas dos princípios sancionados na Constituição política da Monarquia". De modo que, na prática, adotou-se desde o início o modelo napoleônico e não o puramente revolucionário, apesar do debate existente sobre o tema.

Nessa linha, com a implantação da ordem liberal, consolidou-se um cânone de textos que deveriam ser utilizados no ensino; dessa forma, e para além da reorganização das cátedras estabelecidas pelos planos, assegurava-se um ensino uniforme e o controle dos conteúdos. Isso foi feito, inicialmente, por meio da declaração governamental de uma obra como útil para o ensino público e, posteriormente, mediante a publicação, também por parte do governo, de listas de livros didáticos [*libros de texto*].³⁹ Nesse contexto, em 1842, a *Dirección General de Estudios* declarou útil a *Introdução geral à história do direito* [*Introducción general a la historia del derecho*], escrita por Lermínier em 1829 e traduzida para o castelhano em 1840.⁴⁰

Algumas palavras desse livro permitem-nos calibrar o momento histórico, esse virar de página após a revolução: "*Nos pères ont édifié par l'instrument des révolutions; nous, nous réformerons par la voie de la science*" ["Nossos pais construíram por meio de revoluções; nós nos reformaremos por meio da ciência"]. É nesse contexto que surge o interesse pela Filosofia do Direito, agora contraposta ao Direito natural. Foi o reitor da Universidade de Madrid, o marquês de Morante, quem enviou, em 1842, uma carta a Manuel José Quintana, presidente da *Dirección General de Estudios*, manifestando sua opinião favorável à criação de uma cátedra de Filosofia do Direito que substituisse os ensinamentos de princípios de legislação universal e de Direito público geral.⁴¹ Diante do potencial revolucionário do Direito natural, a Filosofia do Direito refletia o triunfo da estabilidade burguesa: "a Filosofia, depois de haver libertado o homem, deve submetê-lo ao Direito".⁴²

Tratar-se-ia, portanto, de uma Filosofia do Direito que ensinasse a obedecer à lei, uma lei que, "para sê-lo, não necessita ser justa, útil, nem reunir as outras qualidades que alguns tratadistas do nosso direito supõem essenciais";⁴³ uma lei votada em um parlamento eleito por proprietários e que necessariamente expressa os interesses dessa classe,⁴⁴ e que, na forma de códigos, identificava-se com as distintas cátedras universitárias.

Diante desse direito oficial, formou-se um grupo de dissidentes que reivindicavam o valor de um direito vivo. o costume, e, nesse contexto, podemos falar da Escola espanhola de direito consuetudinário.⁴⁵ Era formada por um conjunto heterogêneo (krausistas, católicos etc.) atraído pela visão organicista da sociedade e, portanto, pela dimensão coletiva que havia sido neutralizada pelo individualismo proprietário liberal. Uma de suas manifestações mais notórias foram os 21 concursos de direito consuetudinário e economia popular convocados pela *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas* entre 1897 e 1917, graças à iniciativa de Joaquín Costa e Gumersindo de Azcárate.⁴⁶

O pouco entusiasmo, ou desprezo, atreve-se a dizer Petit,⁴⁷ que o Código Civil gerou compreende-se nesse contexto: a pesquisa (revistas, teses etc.) não se interessou por seu conteúdo; o ensino, alheio ao seu *ordo legalis*, adotou o sistema da escola alemã.⁴⁸ Outro empreendimento desses anos, a tradução e publicação de Savigny em 1896,⁴⁹ reforça essa orientação. Também não é estranho a ela o plano de estudos de 1900, que dispôs a criação da Faculdade de Direito e de Ciências Sociais [*Facultad de Derecho y de Ciencias Sociales*].

Encerra-se aqui este rápido percurso, no qual propus refletir sobre a vinculação entre as compilações e o ensino do direito, o ensino da ciência da polícia e a forma de governo, e a pouca fortuna que o Código teve no estudo do direito civil. São aspectos concretos que nos auxiliam na compreensão geral dos séculos XVI a XIX que, na realidade, à luz das palavras de Rosa, eu não qualificaria, assim simplesmente, como modernos.

4. NOTAS

(a) *Nota de tradução*: Versão original do texto, em língua espanhola – MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Reforma ilustrada y proyecto liberal: la enseñanza del derecho en la monarquía hispánica. **Iura Vasconiae**: Revista de Derecho Histórico y Autonómico de Vasconia, n. 20, p. 09-23, 2023. Tradução de Denis Guilherme Rolla (Mestre em Direito, UFRGS). Revisão por Alfredo de J. Flores (Professor Permanente do PPGDir.-UFRGS). Os tradutores agradecem a autorização dada pelo autor para essa publicação. Afirma-se que, como critério de tradução do termo “Ilustración” e palavras próximas [ilustrado, ilustrada], os tradutores optaram por manter o termo “Ilustração” [e variações] como equivalente, para manter a proximidade de significado, ainda que o termo “Iluminismo” e suas derivações [v.g. “iluminista”] sejam mais difundidos em língua portuguesa. O autor usou como epígrafe a seguinte frase, ao início do texto: “*A Paz Alonso – In memoriam*”. Os tradutores avisam que a versão traduzida foi oferecida pelo próprio autor, em que há alguns acréscimos com relação à versão publicada, que são de sua autoria.

1. Este texto reproduz em essência a comunicação lida no “*XX Simposio de Derecho histórico y autonómico de Vasconia – Enseñanza y aplicadores del Derecho en Vasconia, siglos XVI-XIX*”, com ligeiras alterações e acréscimos bibliográficos. Esta publicação faz parte do projeto de I+D+i PID2019-109351GB-C32, financiado por MCIN/AEI/10.13039/501100011033.

2. ROSA, Hartmurt. **Lo indisponible**. Barcelona: Herder: 2020. O autor, representante fundamental da nova teoria crítica, concentra seu interesse nas práticas cotidianas e nos conflitos das sociedades tardo-modernas atuais. Ele questiona se precisamente esse ato de colocar o mundo à disposição (e, portanto, considerá-lo como objeto a ser conhecido, alcançado, conquistado, dominado ou usado) é a causa do desespero (sentimento que se projeta em comportamentos políticos) que caracteriza parte do nosso discurso público.

3. Ainda pode ser visto em: MOLITOR, Erich; SCHLOSSER, Hans. **Perfiles de la nueva historia del derecho privado**. Barcelona: Bosch, 1980.

4. Como destacou, por exemplo, Mazzacane, ao advertir que, caso se conceba a sistemática dos humanistas como o primeiro passo para a sistemática liberal, dificulta-se sua compreensão; incorre-se numa busca equivocada por surpreendentes indícios de uma forma mais tardia de entender o Direito, antecipando-se no tempo uma arquitetura lógico-formal completa e autossuficiente que, na realidade, não aparece no horizonte conceitual da cultura jurídica europeia senão no final do século XVIII, com Kant e os kantianos, com o idealismo e com Savigny. Sobre isso, ver: MAZZACANE, Aldo. *Sistematiche giuridiche e orientamenti politici e religiosi nella giurisprudenza tedesca del secolo XVI*. In: LIOTTA, Filippo (ed.). **Studi di storia del diritto medioevale e moderno**. Milano: Monduzzi Editoriale, 1999. p. 213-252.

5. ALONSO ROMERO, M.^a P. **Salamanca, escuela de juristas**: Estudios sobre la enseñanza del derecho en el Antiguo Régimen. Madrid: Universidad Carlos III, 2012. p. 327 et seq.

6. Dedicamos muitas horas nos últimos anos à reflexão sobre os mesmos; por isso, também editamos os três primeiros: MENÉNDEZ PELAYO, M. **Informe sobre reformas universitarias**. Madrid: Universidad Carlos III, 2023; UNAMUNO, M. de. **De la enseñanza superior en España**. Madrid: Universidad Carlos III, 2022; GINER DE LOS RÍOS, F. **Sobre reformas en nuestras universidades**. Madrid: Universidad Carlos III, 2022. Ver, ainda: IBÁÑEZ MARTÍN, J. **La universidad actual ante la cultura hispánica**. Madrid: Aguirre, 1939.
7. “España tiene una tradición y una doctrina imperial universitaria” [IBÁÑEZ MARTÍN. **La universidad actual ante la cultura hispánica**, cit. p. 15].
8. CARONI, P. **Lecciones de historia de la codificación**. Madrid: Universidad Carlos III, 2013. p. 38. Por sua vez, nas p. 133-134, reproduz-se um fragmento do capítulo 18 do *Antitriboniano*, apresentado sob o expressivo subtítulo: *La estrategia codificadora de los humanistas franceses*.
9. SAVIGNY, F. C. von. **De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del Derecho**. Madrid: Universidad Carlos III, 2015. Opúsculo publicado em 1814 e traduzido pela primeira vez para o castelhano em 1896.
10. MARTÍNEZ NEIRA, M. Sobre la Escuela española de derecho consuetudinario y el denominado Estado monoclase. In: MATILLA CORREA, Andry (coord.). **La historia del derecho: compromiso y saber**. Estudios en memoria del profesor Dr. Santiago Antonio Bahamonde Rodríguez. La Habana: Unijuris, 2023. p. 124-136.
11. DARESTE, R. **Essai sur François Hotman**. Paris: Auguste Durand, 1850.
12. DEZA, L. de. **Juicio de las leyes civiles**. Madrid: Universidad Carlos III, 2016. Deza, mais jovem que Hotman, datou sua obra de 1606; recordemos que a publicação de Hotman é de 1603.
13. DEZA. **Juicio de las leyes civiles**, cit. p. 122.
14. DEZA. **Juicio de las leyes civiles**, cit. p. 123.
15. MORA CAÑADA, A. La monarquía y su derecho: nuevos textos para el estudio del derecho real castellano en la universidad. **Ciencia y academia**, Valencia, vol. 2, p. 155-165, 2008.
16. MORA CAÑADA. La monarquía y su derecho, cit. p. 161.
17. *Loc. cit.*
18. Alfredo Alvar confrontou o mito de uma dinastia ignorante, despreocupada, apática e desprovida de educação, e afirma que são os partidários dos Bourbons os responsáveis por essa “*leyenda negra*”, necessária para legitimar a nova Casa. Ver: ALVAR EZQUERRA, A. **Espejos de principes y avisos a princesas: la educación palaciega de la Casa de Austria**. Madrid: Fund. Banco Santander, 2021.
19. Um panorama geral em: MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. Justicia y administración. In: FIORAVANTI, Maurizio (ed.). **El Estado moderno en Europa: instituciones y derecho**. Madrid: Trotta, 2004. p. 65-102.
20. Muito perspicazes as páginas de Garriga: GARRIGA, C. El corregidor en Cataluña. Una lectura de la obra de Josep M. Gay Escoda. **Initium: Revista catalana d'història del dret**, n. 3, p. 531-583, 1998.
21. Sugestões interessantes, recentemente, em: DUBET, Anne. El marqués de la Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la hacienda americana: un proyecto de equipo. **Estudios de Historia Novohispana**, n. 55, p. 99-116, 2016.
22. GONZÁLEZ ALONSO, B. Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español. In: **De la ilustración al liberalismo: Symposium en honor al profesor Paolo Grossi**. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995. p. 157-196 [em especial p. 164-165, 175-176, 181 et seq.].
23. GONZÁLEZ ALONSO. Las raíces ilustradas, cit. p. 181.

(b) *Nota de tradução*: no original em espanhol antigo, “dexar el Consejo de Castilla con sólo *lo de justicia*”.

24. JORDANA DE POZAS, L. Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía. **Revista de Estudios de la Vida Local**, n. 17, p. 701-720 [em concreto p. 704], 1944.

25. São sugestivas as reflexões sobre o papel da mão de obra em um mundo sem petróleo: MORALES DE LABRA, J. C. **Adiós petróleo**: historia de una civilización que sobrevivió a su dependencia del oro negro. Madrid: Alianza Editorial, 2017.

26. Delamare começou a publicar seu *Traité de la police* em Paris em 1713, obra que foi continuada após sua morte. Tomás Valeriola publicou uma versão traduzida da obra: VALERIOLA RIAMBAU, Tomás. **Idea general de la policía o tratado de policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto, dividido por quadernos, en los que se expondrán particularmente todas las materias pertenecientes a este ramo**. 10 cadernos. Valencia: por Joseph de Orga, 1798-1805.

27. BIELFELD, Jacok Friedrich von [Barón de Bielfeld]. **Instituciones políticas**: obra en que se trata de la sociedad civil, de las leyes, de la policía, de la Real Hacienda, del Comercio y Fuerzas de un Estado y, en general, de todo quanto pertenece a un gobierno; escrita en idioma francés por el barón de Bielfeld y traducida al castellano por D. Domingo de la Torre y Mollinedo. 6 vols. Madrid: en la imprenta de D. Gabriel Ramirez, calle de Barrio-Nuevo, 1767-1801.

28. JUSTI, Johann Heinrich Gottlob von. **Elementos generales de policía**. Barcelona: por Eulalia Piferrer, viuda, Impresora del rey, 1784.

29. FORONDA, V. **Cartas sobre la policía**. Madrid: Imprenta Cano, 1801.

30. MARTÍNEZ NEIRA, M. Entre policía y administración. El derecho administrativo y su enseñanza en España. In: MONTAÑA PLATA, Alberto; MATILLA CORREA, Andry (coord.). **Ensayos de derecho administrativo**: Libro homenaje a Jorge Fernández Ruiz. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p. 461-483.

31. **Gaceta de Madrid**, 2 de enero de 1843.

32. **Plan de estudios aprobado por real decreto de 28 de agosto de 1850**. Na seção de administração da Faculdade de Filosofia, para o grau de “licenciado”, em quatro anos, estudavam-se: Economia Política; Geografia; História Geral; Direito Público, Teoria da Administração e Direito Administrativo; uma língua viva, além do francês. Além disso, para o grau de doutor, em dois anos, estudava-se: Direito Internacional e História dos Tratados; História Crítica e Filosófica da Espanha. No plano de estudos de 1847 (Real Decreto de 8 de julho), a seção de Ciências Filosóficas da Faculdade de Filosofia incluía os estudos de Economia Política e Administração juntamente com o Grego, a História e a Filosofia.

33. “Programas generales de estudios de 1858”. Ver: MARTÍNEZ NEIRA, M. **El estudio del derecho**: libros de texto y planes de estudio en la universidad contemporánea. Madrid: Editorial Dykinson, 2001.

34. MARÍN Y MENDOZA, J. **Historia del derecho natural y de gentes (1776)**. Madrid: Universidad Carlos III, 2015.

35. MARTÍNEZ NEIRA, M. Despotismo o ilustración: una reflexión sobre la recepción del Almici en la España carolina. **Anuario de historia del derecho español**, n. 66, p. 951-966, 1996.

36. MARTÍNEZ NEIRA. **El estudio del derecho**, cit. p. 231 et seq.

37. Ver: PETIT, C. **El trienio y sus códigos**: estudios. Madrid: Dykinson, 2022.

38. MARTÍNEZ NEIRA, M. Un anónimo conocido: el Schmid y la enseñanza del derecho en el trienio liberal. In: RODRÍGUEZ-SAN PEDRO BEZARES, Luis Enrique (ed.). **Las universidades hispánicas**: de la monarquía de los Austrias al centralismo liberal. Vol. 2 [siglos XVIII y XIX]. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2000. p. 263-273.

39. MARTÍNEZ NEIRA, M. Los libros útiles o la utilidad de los libros: manuales de derecho entre 1841 y 1845. In: BERMEJO CASTRILLO, Manuel Ángel (ed.). **Manuales y textos de enseñanza en la universidad liberal**. Madrid: Dykinson, 2004. p. 581-592.
40. MARTÍNEZ NEIRA, M.; MORA CAÑADA, A. La historia del derecho de Lermnier. In: **Derecho, historia y universidades**: estudios dedicados a Mariano Peset. Vol. 2. Valencia: Universitat de València, 2007. p. 151-159.
41. ORDEN JIMÉNEZ, R. V. **Sanz del Río en la Universidad Central**: los años de formación (1837-1854). Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2001. A carta se reproduz nas p. 152-155.
42. ORDEN JIMÉNEZ. **Sanz del Río en la Universidad Central**, cit. p. 136.
43. ÁLVAREZ MARTÍNEZ, C. **Instituciones de derecho civil**. Valladolid: Imprenta de Don Julián Pastor, 1840.
44. MARTÍNEZ NEIRA, M. Del Estado monoclase al constitucional: a propósito de una giornata. In: ANTONIELLI, L.; DEMARCHI, G. (ed.). **Le arterie e il sangue della democrazia**: teoria, pratica e linguaggio costituzionale fra Italia e Spagna (1931-1948-1978). Alessandria: Edizioni dell'Orso, 2019. p. 111-120.
45. MARTÍNEZ NEIRA, M. Sobre la Escuela española de derecho consuetudinario y el denominado Estado monoclase, cit.
46. RAMÍREZ JEREZ, P.; MARTÍNEZ NEIRA, M. **La historia del derecho en la Real Academia de Ciencias Morales y políticas**: los concursos de derecho consuetudinario. Madrid: Universidad Carlos III, 2017.
47. PETIT, C. **Otros códigos**: por una historia de la codificación civil desde España. Madrid: Dykinson, 2023. p. 446.
48. PETIT, **Otros códigos**, cit. p. 508. Como indica o professor hispalense, será necessário que passe ao menos uma geração para que gradualmente o Código assumia outro valor.
49. SAVIGNY, F. C. **De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho**. Prólogo de Adolfo Posada. Madrid: 1896.

REFERÊNCIAS

- ALONSO ROMERO, María Paz. **Salamanca, escuela de juristas**: Estudios sobre la enseñanza del derecho en el Antiguo Régimen. Madrid: Universidad Carlos III, 2012.
- ALVAR EZQUERRA, Alfredo. **Espejos de príncipes y avisos a princesas**: la educación palaciega de la Casa de Austria. Madrid: Fundación Banco Santander, 2021.
- ÁLVAREZ MARTÍNEZ, Cirilo. **Instituciones de derecho civil**. Valladolid: Imprenta de Don Julián Pastor, 1840.
- BIELFELD, Jakob Friedrich von [Barón de Bielfeld]. **Instituciones políticas**: obra en que se trata de la sociedad civil, de las leyes, de la policía, de la Real Hacienda, del Comercio y Fuerzas de un estado y, en general, de todo quanto pertenece a un gobierno; escrita en idioma francés por el barón de Bielfeld y traducida al castellano por D. Domingo de la Torre y Mollinedo. 6 vols. Madrid: en la imprenta de D. Gabriel Ramirez, calle de Barrio-Nuevo, 1767-1801.

CARONI, Pio. **Lecciones de historia de la codificación**. Madrid: Universidad Carlos III, 2013.

DARESTE, Rodolphe. **Essai sur François Hotman**. Paris: Ausguste Durand, 1850.

DEZA, Lope de. **Juicio de las leyes civiles**. Madrid: Universidad Carlos III, 2016.

DUBET, Anne. El marqués de la Ensenada y la vía reservada en el gobierno de la hacienda americana: un proyecto de equipo. **Estudios de Historia Novohispana**, n. 55, p. 99-116, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.ehn.2016.09.001>.

FORONDA, V. **Cartas sobre la policía**. Madrid: Imprenta Cano, 1801.

GARRIGA, Carlos. El corregidor en Cataluña. Una lectura de la obra de Josep M. Gay Escoda. **Initium: Revista catalana d'història del dret**, n. 3, p. 531-583, 1998.

Gaceta de Madrid, 2 de enero de 1843.

GINER DE LOS RÍOS, Francisco. **Sobre reformas en nuestras universidades**. Madrid: Universidad Carlos III, 2022.

GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín. Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español. In: **De la Ilustración al liberalismo**: Symposium en honor al profesor Paolo Grossi. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995. p. 157-196.

IBÁÑEZ MARTÍN, José. **La universidad actual ante la cultura hispánica**. Madrid: Aguirre, 1939.

JORDANA DE POZAS, Luis. Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía. **Revista de Estudios de la Vida Local**, n. 17, p. 701-720, 1944.

JUSTI, Johann Heinrich Gottlob von. **Elementos generales de policía**. Barcelona: por Eulalia Piferrer, viuda, Impresora del rey, 1784.

MANNORI, Luca; SORDI, Bernardo. Justicia y administración. In: FIORAVANTI, Maurizio (ed.). **El Estado moderno en Europa**: instituciones y derecho. Madrid: Trotta, 2004. p. 65-102.

MARÍN Y MENDOZA, J. **Historia del derecho natural y de gentes (1776)**. Madrid: Universidad Carlos III, 2015.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Del Estado monoclasa al constitucional: a propósito de una giornata. In: ANTONIELLI, L.; DEMARCHI, G. (ed.). **Le arterie e il sangue della democrazia**: teoria, pratica e linguaggio costituzionale fra Italia e Spagna (1931-1948-1978). Alessandria: Edizioni dell'Orso, 2019. p. 111-120.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Despotismo o ilustración: una reflexión sobre la recepción del Almicí en la España carolina. **Anuario de historia del derecho español**, n. 66, p. 951-966, 1996.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. **El estudio del derecho**: libros de texto y planes de estudio en la universidad contemporánea. Madrid: Editorial Dykinson, 2001.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Entre policía y administración. El derecho administrativo y su enseñanza en España. In: MONTAÑA PLATA, Alberto; MATILLA CORREA, Andry (coord.). **Ensayos de derecho administrativo**: Libro homenaje a Jorge Fernández Ruiz. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. p. 461-483.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Los libros útiles o la utilidad de los libros: manuales de derecho entre 1841 y 1845. In: BERMEJO CASTRILLO, Manuel Ángel (ed.). **Manuales y textos de enseñanza en la universidad liberal**. Madrid: Editorial Dykinson, 2004. p. 581-592.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Sobre la escuela española de derecho consuetudinario y el denominado Estado monoclase. In: MATILLA CORREA, Andry (coord.). **La historia del derecho: compromiso y saber**. Estudios en memoria del profesor Dr. Santiago Antonio Bahamonde Rodríguez. La Habana: Unijuris, 2023. p. 124-136.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel. Un anónimo conocido: el Schmid y la enseñanza del derecho en el trienio liberal. In: RODRÍGUEZ-SAN PEDRO BEZARES, Luis Enrique (ed.). **Las universidades hispánicas: de la monarquía de los Austrias al centralismo liberal**. Vol. 2 [siglos XVIII y XIX]. Salamanca: Universidad de Salamanca, 2000. p. 263-273.

MARTÍNEZ NEIRA, Manuel; MORA CAÑADA, A. La historia del derecho de Lermnier. In: **Derecho, historia y universidades: estudios dedicados a Mariano Peset**. Vol. 2. Valencia: Universitat de València, 2007. p. 151-159.

MAZZACANE, Aldo. Sistematiche giuridiche e orientamenti politici e religiosi nella giurisprudenza tedesca del secolo XVI. In: LIOTTA, Filippo (ed.). **Studi di storia del diritto medioevale e moderno**. Milano: Monduzzi Editoriale, 1999. p. 213-252.

MENÉNDEZ PELAYO, Marcelino. **Informe sobre reformas universitarias**. Madrid: Universidad Carlos III, 2023.

MOLITOR, Erich; SCHLOSSER, Hans. **Perfiles de la nueva historia del derecho privado**. Barcelona: Bosch, 1980.

MORA CAÑADA, A. La monarquía y su derecho: nuevos textos para el estudio del derecho real castellano en la universidad. **Ciencia y academia**, Valencia, v. 2, p. 155-165, 2008.

MORALES DE LABRA, J. C. **Adiós petróleo: historia de una civilización que sobrevivió a su dependencia del oro negro**. Madrid: Alianza Editorial, 2017.

ORDEN JIMÉNEZ, Rafael Valeriano. **Sanz del Río en la Universidad Central: los años de formación (1837-1854)**. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2001

PETIT, Carlos. **El trienio y sus códigos: estudios**. Madrid: Dykinson, 2022.

PETIT, Carlos. **Otros códigos: por una historia de la codificación civil desde España**. Madrid: Dykinson, 2023.

Plan de estudios aprobado por real decreto de 28 de agosto de 1850.

RAMÍREZ JEREZ, P.; MARTÍNEZ NEIRA, M. **La historia del derecho en la Real Academia de Ciencias Morales y políticas: los concursos de derecho consuetudinario**. Madrid: Universidad Carlos III, 2017.

ROSA, Hartmurt. **Lo indisponible**. Barcelona: Herder: 2020.

SAVIGNY, Friedrich Carl von. **De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del Derecho**. Madrid: Universidad Carlos III, 2015.

SAVIGNY, Friedrich Carl von. **De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del derecho**. Prólogo de Adolfo Posada. Madrid: 1896.

UNAMUNO, Miguel de. **De la enseñanza superior en España**. Madrid: Universidad Carlos III, 2022.

VALERIOLA RIAMBAU, Tomás. **Idea general de la policía o tratado de policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto, dividido por quadernos, en los que se expondrán particularmente todas las materias pertenecientes a este ramo**. 10 cadernos. Valencia: por Joseph de Orga, 1798-1805.

Recebido em: 02/12/2025

Aceito: 02/12/2025

O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO FUNDAMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CONSECUÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

Sustainable Development as the Foundation of Public Policies in Achieving Social Rights

Vanessa Volpi Bellegard Palacios

Advogada. Procuradora Geral do Município de Curitiba (PR, Brasil).

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar o Projeto de Gestão de Risco Climático do Bairro Novo do Caximba, desenvolvido e executado pelo Município de Curitiba, com financiamento da Agência Francesa de Desenvolvimento, como uma política pública formulada e desenvolvida para a concretização dos direitos sociais fundamentais da comunidade que ocupa irregularmente a Vila 29 de outubro. Como resultado da pesquisa, o Projeto objeto da pesquisa demonstra uma política pública para o desenvolvimento sustentável e a concretização dos direitos fundamentais sociais assentada em profundo trabalho técnico, multidisciplinar, multidimensional e transversal, formulado e desenvolvido por vários atores do Poder Público Municipal e que conta ainda com o envolvimento indispensável e participação ativa da comunidade diretamente impactada pelas ações que serão desenvolvidas no local.

Palavras-Chaves: Políticas Públicas. Direitos sociais. Direitos fundamentais. Desenvolvimento sustentável. Desenvolvimento como liberdade.

Abstract

This article aims to analyze the Climate Risk Management Project of Bairro Novo do Caximba, developed and executed by the Municipality of Curitiba, with funding from the French Development Agency, as a public policy formulated and developed for the realization of the fundamental social rights of the community that irregularly occupies Vila 29 de Outubro. As a result of the research, the Project object of the research demonstrates a public policy for sustainable development and the realization of fundamental social rights based on deep technical, multidisciplinary, multidimensional and transversal work, formulated and developed by various actors of the Municipal Public Power and which also has the indispensable involvement and active participation of the community directly impacted by the actions that will be developed on site.

Keywords: Public Policies. Social rights. Fundamental rights. Sustainable development. Development as freedom.

Sumário:

1. Introdução; 2. Políticas públicas como instrumento de efetividade dos direitos sociais; 3. O desenvolvimento sustentável como direito fundamental; 4. O projeto de gestão de risco climático Bairro Novo do Caximba; 5. O plano de ações de reassentamento; 5.1 Habitação e infraestrutura; 5.2 O meio ambiente; 5.3 Resiliência e clima; 5.4 A vulnerabilidade socioeconômica; 5.5 A participação social; 5.6 Gênero: o plano de ações de gênero; 5.7 O controle social; 6. Conclusão; 7. Notas; Referências.

1. INTRODUÇÃO

Um dos objetivos do Poder Público é a realização de políticas públicas para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Em 2017 o Município de Curitiba incluiu na agenda de prioridades a necessidade de múltiplas intervenções na Vila 29 de outubro, onde mais de 700 famílias viviam em situação de extrema vulnerabilidade social, com casas construídas sobre o aterramento das cavas do Rio Barigui, com elevado risco de alagamento, nenhuma condição de higiene, em situação de completa degradação social e ambiental.

O presente artigo analisa o Projeto de Gestão de Risco Climático do Bairro Novo do Caximba, desenvolvido e executado pelo Município de Curitiba, com financiamento da Agência Francesa de Desenvolvimento, como uma política pública formulada e desenvolvida para a concretização dos direitos sociais fundamentais da comunidade que ocupa irregularmente a Vila 29 de outubro, por meio de ações multidimensionais e transversais com o objetivo de transformar a vida das pessoas em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica e ambiental.

A participação popular, como efetivação da representação da democracia representativa, é um dos pontos cruciais para que as políticas públicas realmente atinjam seus objetivos, propiciando que a ação governamental seja elaborada e executada de forma “customizada”, atendendo às demandas específicas da comunidade, gerando uma relação de confiança entre o Poder Público e a população, possibilitando a sua adesão para a transformação que se pretende.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE EFETIVIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

A dignidade da pessoa humana é o princípio fundamental da República Federativa do Brasil e dele decorrem vários direitos e garantias fundamentais que se apresentam em todos os âmbitos da vida humana, tais como a igualdade, a integridade psíquica e física, a liberdade e a solidariedade, todos previstos na Constituição Federal.

Ao mesmo tempo em que a proteção dos direitos fundamentais impõe limites à atividade estatal, de modo que impede a violação dos direitos fundamentais de primeira dimensão, que são os direitos civis e políticos, tais como o direito à vida, à liberdade, à propriedade e à igualdade perante a lei, impõe também a sua efetivação, por meio de uma atividade estatal positiva, para a garantia dos direitos fundamentais de segunda dimensão, como os direitos sociais, econômicos e culturais.

O art. 6º.¹ da Constituição Federal, estabelece que são direitos sociais² a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, que são obrigações de ordem positiva para o Estado e que são efetivados por meio de políticas públicas.

Carlos Eduardo Frazão e Raphael Carvalho da Silva (2017, p 102), ao tratar dos direitos sociais, citam o coeficiente Gini³ e a opção do legislador pela adoção de um modelo do Estado de bem-estar social:

não por acaso, a ampliação desse rol de direitos sociais ocorreu justamente no período de maior aprofundamento da desigualdade social da história recente de nosso país. No final da década de 1980 e início dos anos 1990, o coeficiente

de Gini¹¹ – o principal indicador de desigualdade de renda, que varia de 0 a 1 – registrou o valor altíssimo de 0,607. Foi nesse contexto de profunda desigualdade social – mas também de intensa mobilização democrática – que a sociedade brasileira fez a opção política pelo Estado de bem-estar social robusto consignado no texto constitucional de 1988.

Ao adotar o modelo de bem-estar social, a Constituição atribuiu ao Estado o dever de executar diretamente várias ações para a concretização dos direitos sociais (Hachen, 2013, 340-399), pois não são meras normas programáticas, mas sim normas de eficácia vinculante que devem ser realizadas por meio de ações estatais, independentemente de provocação (Schier, 2020, p. 41).

Não há um consenso definitivo em relação à conceituação de políticas públicas, mas é certo que elas devem estar sempre ancoradas no interesse público, de modo a possibilitar que os direitos fundamentais sociais contemplados na Constituição sejam implementados e efetivados por meio da estruturação de ações positivas multidisciplinares por parte da Administração Pública.

Maria Paula Dallari Bucci (2006, p.39) define política pública como “o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados que visam a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Para Thiago Lima Breus (2007, p.187) “o fundamento das políticas públicas é, a rigor, a existência dos direitos sociais, aqueles que precisam se concretizar mediante prestações positivas do Estado.”²

Destaca-se que vários são os tipos de políticas públicas, tais como de fomento, urbanismo, saneamento, transporte, que não se fundamentam inicialmente na realização dos direitos fundamentais; no entanto, como instrumento da ação estatal, devem ser utilizadas de forma convergente, integradas e articuladas para a realização dos direitos fundamentais, cujo objetivo é melhorar as condições de vida da população.

Para tanto, as políticas públicas não devem ter o seu foco principal unicamente na vertente econômica, mas devem ser desde logo *planejadas e executadas* como políticas públicas *sociais*, devidamente articuladas, tanto jurídica como politicamente, para a satisfação dos direitos econômicos, sociais, culturais e, também, do desenvolvimento (Breuss, 2007, p.187).

Outro ponto a ser destacado é que a política pública deve ser pensada e executada não só para o benefício imediato da sociedade, mas também para garantir a dignidade das gerações futuras, por meio de ações que proporcionem o desenvolvimento sustentável.

3. O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL COMO DIREITO FUNDAMENTAL

Acontecimentos recentes dão conta que a poluição e a devastação da natureza pelo homem estão causando o fenômeno do aquecimento global, com o derretimento de geleiras, o aumento da temperatura do oceano, os fenômenos climáticos como *el niño*,³ que acarretam excesso de chuvas em regiões e secas em outras, a exemplo do que se acompanha

nos últimos dois meses no País, em que a região Sul tem sido castigada com intempéries climáticas, como a passagem de ciclones, chuvas volumosas e muito acima da média, o que causa alagamentos, destruição, pessoas desabrigadas, perdas humanas e materiais, enquanto na região Norte, a escassez de chuva ocasiona a maior estiagem em 43 anos, mediante a seca nos rios e, consequentemente, a redução drástica na produção de energia pelas usinas hidrelétricas da região, o desabastecimento de água, a mortalidade da fauna dos rios, prejudicando a população daquela região que depende da pesca, não só como única fonte de rendimentos, mas também para a sua subsistência.

Juarez Freitas (2019, p.52) inicia a sua obra sobre sustentabilidade com a seguinte afirmação: “Ao que tudo indica, nos próximos milhões de anos, o planeta não será extinto. A humanidade é que corre real perigo”.

É insustentável a visão tradicional de desenvolvimento herdada do século XIX, que privilegiava o crescimento econômico e a industrialização como sinônimos de desenvolvimento, e desconsiderava o caráter finito dos recursos naturais. O meio ambiente é a maior vítima de um consumo desenfreado, cujo principal objetivo é o acúmulo de riquezas, independentemente dos meios utilizados para esse fim (Garcia, 2020, p. 51).

Não é atual a preocupação mundial com a preservação do meio ambiente, em razão da finitude dos recursos naturais e da necessidade do equilíbrio e da preservação do meio ambiente para a existência de vida na Terra, diante do reconhecimento de que a taxa de crescimento demográfico, os padrões de consumo e a atividade industrial são incompatíveis com os recursos naturais.

A concepção de um direito ao desenvolvimento sustentável foi construída e moldada com base em um conjunto de documentos de projeção internacional, como é o caso da Declaração de Estocolmo (1972); da Estratégia Mundial de conservação (1980); da Carta Mundial da Natureza (1982); e o relatório de Brundtland (1987, que gravita em torno do conceito de sustentabilidade). A comissão Brundtland divulgou relatório denominado Nosso Futuro Comum e definiu a sustentabilidade como a “capacidade de satisfazer as necessidades do presente, sem comprometer os estoques ambientais para as futuras gerações (Sarlet, 2020, p. 23).

A doutrina clássica classifica o direito ao desenvolvimento, ao meio ambiente e à qualidade de vida como direitos fundamentais de terceira dimensão,⁴ que têm por destinatário precípua o gênero humano e, em que pese sejam basicamente de titularidade coletiva, preservam a sua dimensão individual (Sarlet, 2020, p. 23).

A preservação do meio ambiente por meio do desenvolvimento sustentável é medida que não se discute e deve-se levar a efeito de maneira universalizada, pois o que se pretende é o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico – sustentável – e a preservação da vida.

Vanice Regina Lírio do Valle (2011, p. 127) define desenvolvimento sustentável como o que atende às necessidades do presente, sem comprometer a habilidade das futuras gerações de satisfazer às suas próprias precisões e o reconhecimento pelos Estados de sua responsabilidade em garantir um meio ambiente adequado em favor das gerações presentes e futuras é um importante passo no rumo deste mesmo objetivo.

Denise Schmitt Siqueira Garcia (2020, p. 52) define sustentabilidade como

o suficiente para todos, em todos os lugares e sempre. A ideia é que devemos consumir o necessário para nossa vida, e diminuir o consumo abusivo e depredador para podermos garantir a vida para todos, aqui abarcadas todas as formas de vida, numa visão biocêntrica, em todos os lugares do mundo e para as presentes e futuras gerações.

O desenvolvimento sustentável é um direito fundamental previsto na Constituição Federal. A proteção e a defesa do meio ambiente estão contempladas nos artigos 170 e 225 da Constituição Federal: a ordem econômica tem por fim assegurar a todos a existência digna, assegurando o princípio da defesa do meio ambiente e o dever de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para assegurar as gerações presentes e futuras em ambiente propício ao bem estar.

O desenvolvimento está previsto na Constituição Federal não apenas no preâmbulo, como um dos valores supremos que a embasam, mas também nos artigos 3º., incisos II e III, como um dos objetivos fundamentais da República, ao lado da erradicação da pobreza e da marginalização e da redução das desigualdades sociais e regionais, bem como no artigo 174, §1º., que determina que a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado.

Diante desta construção constitucional, verifica-se que o princípio da sustentabilidade é direito fundamental estabelecido constitucionalmente.

Juarez Freitas (2020, p. 63) assim define o princípio constitucional da sustentabilidade:

[...] é o 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.

Ou, numa fórmula sucinta: é o princípio constitucional que determina promover o desenvolvimento social, econômico, ambiental, ético e jurídico-político, no intuito de assegurar as condições favoráveis para o bem-estar das gerações presentes e futuras. Ou, ainda mais resumidamente, é o princípio que determina o desenvolvimento que viabiliza o direito ao futuro.

O desenvolvimento sustentável é multidimensional: não está restrito somente à dimensão ambiental, mas também às dimensões jurídico-política, ética, social e econômica, todas interligadas. A sustentabilidade é multidimensional porque o bem-estar é multidimensional (Freitas, 2020, p. 64).

Isto significa que uma política pública para ser sustentável deve promover o desenvolvimento social e considerar não só os aspectos material e ambiental, mas também se eticamente esta política, a longo prazo, garantirá a dignidade e o bem-estar da sociedade, de modo que ainda que imediatamente acarrete em alguma vantagem para a sociedade, será insustentável se causar prejuízo para as gerações futuras.

Outro aspecto a ressaltar é a necessidade de que a sociedade participe e esteja comprometida com a concretização do desenvolvimento sustentável, não só ao apoiar e fiscalizar as políticas públicas, como também protagonizar ações e iniciativas para a garantia do meio ambiente equilibrado, melhores condições de vida e justiça social.

O comprometimento ocorre quando o Poder Público dialoga com a comunidade, age com transparência e de forma cooperativa, de modo que a comunidade sente confiança em participar do processo de transformação porque será ouvida e suas reivindicações serão atendidas.

Não existe transformação ambiental se não houver transformação social; e não existe transformação social sem liberdade.

Para Amartya Sen (2010, p. 10)

o desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é construtiva do desenvolvimento.

Na perspectiva do desenvolvimento como liberdade defendida por Amartya Sen (2010, p. 26), quanto mais liberdade, quanto mais oportunidades sociais adequadas, “os indivíduos podem efetivamente moldar o seu próprio destino e ajudar uns aos outros. Não precisam ser vistos sobretudo como beneficiários passivos de engenhosos programas de desenvolvimento”. A liberdade é o principal fim do desenvolvimento e o seu principal meio.

A seguir demonstrar-se-á como o Projeto de Gestão de Risco Climático do Bairro Novo do Caximba⁵ é uma política pública formulada e planejada, desenvolvida e implementada com ações coordenadas, congruentes e universalizadas por uma equipe multidisciplinar do Poder Público, que conta com a participação ativa da comunidade em todas as suas fases, com o objetivo de proporcionar às pessoas impactadas diretamente uma vida digna por meio do acesso e da concretização de direitos sociais e fundamentais garantidos pelo texto constitucional, em especial aqueles relacionados ao direito de moradia, educação, saúde, trabalho, lazer, meio ambiente, alimentação, proteção à infância, igualdade de gênero e principalmente, ao desenvolvimento sustentável.

4. O PROJETO DE GESTÃO DE RISCO CLIMÁTICO BAIRRO NOVO DO CAXIMBA

O Município de Curitiba, no início do ano de 2017, definiu como agenda prioritária o desenvolvimento de ações múltiplas no Bairro do Caximba, em razão das condições visíveis de extrema vulnerabilidade ambiental e sócio econômica da população que reside na Vila 29 de outubro, núcleo comunitário formado por ocupação irregular numa área de 935,818 m², na região Sul da cidade.

Em julho de 2018, o Decreto Municipal nº. 688/2018 instituiu o setor especial de Habitação de Interesse Social – Regularização Fundiária do Bairro do Caximba.

Com várias etapas em execução, conforme definição do cronograma, mas com a conclusão do Plano de Ação de Reassentamento prevista para o segundo semestre de 2025, os objetivos específicos do Programa são: (i) corrigir o passivo ambiental e recuperar a paisagem da planície de inundação, dos ecossistemas envolvidos e das áreas denominadas várzea e matas de galeria; (ii) minimizar os desastres ambientais na região e ao longo do Rio Barigüi, reduzir os riscos de inundações, alagamentos, erosão e assoreamentos acelerados; (iii) promover a inclusão social, econômica e ambiental das famílias contempladas

pelo projeto; e (iv) melhorar a urbanização e promover condições adequadas de moradia, infraestrutura urbana e serviços públicos.

Na fase de formulação e desenvolvimento o Projeto multidisciplinar, contou-se com a participação dos técnicos do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC); Companhia de Habitação de Curitiba (COHAB); Fundação de Ação Social (FAZ); Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SMMA); Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU); Secretaria Municipal de Obras Públicas (SMOP); Secretaria Municipal das Finanças (SFM); Secretaria Municipal de Comunicação Social (SMCS); e Procuradoria Geral do Município (PGM).

O projeto foi aprovado pela Agência Francesa de Desenvolvimento por atender a Normas Ambientais e Sociais definidas pelo The World Bank, tais como preservação do meio ambiente e condições de trabalho e emprego, eis que o projeto prevê a priorização da contratação de mão de obra local para a execução das obras de infraestrutura, incluindo mulheres, por exemplo, e por estas razões, foi financiado pela AFD mediante o empréstimo de 38 milhões de euros para a execução do projeto, com contra partida de 170 milhões de reais do Município de Curitiba.

A ocupação irregular deu-se no ano de 2010 e situa-se em área ambientalmente frágil, com pontos críticos de vulnerabilidade e maior suscetibilidade a inundações e alagamentos, em razão da presença de cavas resultantes da extração de areia, que foram utilizadas como depósitos de calça e possibilitaram, com o aterro das cavas, a construção de moradias.

O crescimento da expansão irregular da área de preservação aumenta os danos ambientais e sujeitam a comunidade aos riscos decorrentes da degradação e da invasão da área de drenagem natural do Rio Barigui, comprometendo a área de proteção ambiental pela sua utilização irregular e insalubre, com o acúmulo de lixo e valas a céu aberto, tendo sido constatado que quanto mais próximo ao rio, mais carentes são as famílias.

Todas as ações estão voltadas às prioridades básicas da população, que envolvem o saneamento, a mobilidade, a habitação, a infraestrutura urbana e social, assim como a qualidade ambiental, com a desocupação da área de risco de alagamento e a consequente liberação da APP (área de preservação permanente), onde estão instalados a maior parte dos domicílios integrantes do núcleo comunitário.

Na elaboração do Projeto foi identificada a necessidade da formulação de políticas específicas para o combate à desigualdade de gênero, pois a posição de desvantagem da mulher no mercado de trabalho, na vida social em geral e na família, além de ser um dificultador do desenvolvimento sustentável, é mais significativa nos ambientes de maior vulnerabilidade social, o que ficou constatado na Vila 29 de Outubro na medida em que 57,1% da população é composta de mulheres, e destas, 70% são as responsáveis pelos domicílios.

Além das ações ambientais e de igualdade de gênero, o Projeto conta ainda com as seguintes ações no âmbito do Trabalho Social: 1) realizar as articulações com as instituições existentes; 2) desenvolver um trabalho intersetorial com vistas a efetivação dos direitos humanos e do desenvolvimento local; 3) realizar ações visando à elevação dos patamares de renda por meio da inclusão escolar e capacitação para o trabalho; e 4) im-

plementar ações socioeducativas que contribuam na melhoria das condições climáticas, ambientais, educacionais e socioeconômicas entre outras, tudo para promover o desenvolvimento sustentável da comunidade.

5. O PLANO DE AÇÕES DE REASSENTAMENTO

Com base no Projeto elaborado, foi desenvolvido o Plano de Ações de Reassentamento, que reúne as políticas públicas que serão executadas na área de intervenção.

5.1 HABITAÇÃO E INFRAESTRUTURA

No total, serão beneficiadas 1.693 famílias, das quais 1.147 serão reassentadas mediante a transferência para locais seguros, desocupando a área de preservação ambiental (APP) e 546 poderão ser mantidos no local de origem, pois ocupam terrenos consolidados e potencialmente fora da área de risco, mas que não tem acesso a serviços públicos de infraestrutura. Todas as famílias terão os benefícios da urbanização e regularização fundiária dos seus lotes assegurados, reduzindo a vulnerabilidade socioeconômica da comunidade.

As unidades habitacionais terão área construída de aproximadamente 45 m² de área útil, com dois dormitórios, sala, cozinha, banheiro e área de serviços. As unidades térreas contarão com uma área adicional de 22 m² de quintal que poderá ser utilizada para futura ampliação, garagem ou horta urbana, com sistema de micro geração de energia solar fotovoltaica.

74 unidades serão tipo sobrado, para atender os comércios e serviços: área para comércio no andar térreo e área residencial no primeiro pavimento, incentivando o empreendedorismo e melhores condições de renda.

A construção de 780 residências está em execução e o prazo de entrega da primeira quadra foi realizada em junho de 2024, a última quadra está prevista para entrega em outubro de 2025. Os editais de licitação das obras contemplavam a obrigatoriedade das empresas vencedoras efetuarem a contratação de mão de obra da comunidade – o que inclui mão de obra feminina – para a execução dos serviços.

Obras de obras de microdrenagem; implantação de paisagismo, implantação, pavimentação de ruas, coleta de lixo, iluminação e sinalização das vias, saneamento e energia, também fazem parte das ações que estão sendo executadas no local.

Na área que será desocupada, será construído um parque linear, com área de 86.500 m², com plantio de grama, ornamentais e árvores; implantada ciclovia, áreas de esporte e lazer, uma horta comunitária, além das obras de contenção e recomposição vegetal da Área de Preservação Permanente.

Foram objeto de análise não só os impactos positivos das ações, mas também avaliados todos os impactos negativos, tais como a possibilidade de venda, o abandono ou uso inadequado das unidades habitacionais, a possibilidade de gentrificação (especulação imobiliária decorrente da valorização da área), o abandono de animais domésticos, conflitos por vizinhança, a remoção das famílias e estabelecimentos comerciais/serviços, alterações nos orçamentos familiares e a interrupção das atividades econômicas em razão

da mudança, tudo com o objetivo de que o Poder Público e a sociedade possam contribuir com as medidas de reabilitação e desenvolvimento social previstas no Plano de Ação para Reassentamento (PAR).

Em face da necessidade de assegurar a permanência das famílias regularizadas na área do Projeto, o Poder Público dará condições para que as mesmas permaneçam no local, por meio de contrato oneroso ou não oneroso, a depender da avaliação socioeconômica da família beneficiada, com titulação preferencial para as mulheres, na forma do artigo 23, VI, da Lei nº. 11.124/2005.⁶

5.2 O MEIO AMBIENTE

A redução dos riscos ambientais propostos possibilita tornar esta região e a cidade mais resilientes, com maior capacidade de adaptar-se aos efeitos das chuvas mais intensas, que tem ocorrido em Curitiba com maior intensidade nos últimos períodos.

Serão feitas intervenções diretas para a requalificação dos espaços, tais como a recuperação ambiental da faixa em Área de Preservação Permanente, da mata ciliar e fauna nativa, para o fim de reduzir o risco de inundações e recuperar o passivo ambiental da área, bem como implantação de infraestrutura, que permitirão cessar as descargas irregulares de esgoto, ajudarão a preservar e a restaurar a qualidade dos recursos hídricos da bacia, acarretando a inclusão sócioambiental da população que atualmente vive em condições insalubres.

5.3 RESILIÊNCIA E CLIMA

Devido a sua localização geográfica, as famílias da Vila 29 de Outubro tornam-se vulneráveis aos efeitos do clima, pois não há como dissociar os impactos negativos gerados ao meio ambiente pela ocupação irregular da área pela comunidade, que também sofre com os efeitos negativos que suas ações causam ao meio ambiente.

O desenvolvimento de ações educativas que implementam a mudança de comportamento da comunidade em razão das mudanças climáticas, que resultam na melhoria da qualidade de vida e no fortalecimento do senso de responsabilidade da comunidade para as questões de preservação do meio ambiente, a exemplo do serviço de alerta e monitoramento por meio de mensagens (SMS) emitidas diretamente pela Defesa Civil, com a capacitação dos membros da Comissão de Representantes da comunidade que apoiam a equipe técnica no monitoramento das ocorrências para informar e orientar a própria comunidade.

5.4 A VULNERABILIDADE SOCIOECONÔMICA

No perfil sócio econômico da população verificou-se que 225 famílias não têm renda, 613 famílias têm renda de até R\$1.800,00, 375 mulheres são únicas provedoras, 40 famílias têm um ou mais catadores de recicláveis em seu núcleo, 731 famílias são de uma a três pessoas e 31 famílias tem mais de seis pessoas.

Feito o diagnóstico, o Poder Público tem executado ações para a geração de renda e sensibilizar a comunidade sobre o conceito de economia circular, com vistas ao desenvolvimento de cadeias produtivas por meio do fomento da produção de hortas individuais

e comunitárias (que produzem desde janeiro de 2021); capacitação para o manejo de resíduos orgânicos para a compostagem; promoção do aproveitamento integral de alimentos; incentivo de geração de renda familiar por meio do comércio local – conserto e revenda de produtos e cultivo e venda de plantas; bem como apoio para a constituição de associação de catadores de resíduos sólidos com a construção do barracão e a viabilização de banco de materiais de construção.

5.5 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social é imprescindível para a realização de política pública que realmente atenda o anseio da sociedade a ser impactada e também para a adoção de novos comportamentos, imprescindíveis para produzir a alteração na qualidade de vida e no ambiente urbano.

As ações de diálogo, transparência e cooperação são fundamentais para que a comunidade sinta confiança no Poder Público e ainda, estimulam o desenvolvimento da cidadania e dos laços sociais e comunitários.

O Poder Público incentiva o engajamento e motiva a participação social por meio da implantação de um escritório local com plantões diários com a equipe multidisciplinar dando o direcionamento necessário às suas demandas, além de estabelecer parcerias com a população e entidades do terceiro setor que já trabalhavam na área, para o fim de fortalecer e valorizar as ações positivas já realizadas.

5.6 GÊNERO: O PLANO DE AÇÕES DE GÊNERO

O Plano de Ações de Reassentamento contempla ações governamentais direcionadas ao combate às desigualdades de gênero. Entretanto, em razão da importância das questões envolvendo equidade de gênero, raça e diversidade, com o apoio da Agência Francesa de Desenvolvimento, foi desenvolvido um Plano de Ações de Gênero específico, que será apresentado para sugestão e validação por parte da comunidade da Vila 29 de Outubro e das instituições que atuam no território com questões desta natureza, tais como Ministério Público, Pontifícia Universidade Católica e Conselho Municipal da Mulher.

O PAG contém nove eixos e metas específicas para cada um deles, com o objetivo de transformar aquela comunidade, por meio de ações efetivas e afirmativas de acesso aos direitos fundamentais da educação e informação; autonomia, trabalho e geração de renda; promoção da saúde; segurança alimentar e nutricional; lazer, esporte, cultura e artes; segurança e bem estar; mobilidade; participação em espaços de tomada de decisão; gestão pública do Projeto. Outras ações terão como público alvo o sexo masculino, com o objetivo de proporcionar a conscientização das questões relativas à igualdade de gênero e masculinidade não violenta.

5.7 O CONTROLE SOCIAL

Visa a promover a gestão das ações sociais necessárias para a consecução da intervenção, incluindo o acompanhamento, a negociação de interferências ocorridas ao longo da sua execução, bem como preparar e acompanhar a comunidade para a compreensão desta,

de modo a minimizar os aspectos negativos vivenciados pelos beneficiários e evidenciar os ganhos ocasionados ao longo do processo, contribuindo para a sua implementação.

Como mencionado, todas as condições de participação social disponibilizadas pelo Poder Público, tais como reuniões periódicas, audiências públicas e plantão social possibilitam o controle social efetivo, não só no sentido de fiscalização da execução do programa, mas também na possibilidade de que adequações sejam efetuadas a pedido da comunidade impactada, com o objetivo de adequar o programa a novas necessidades.

6. CONCLUSÃO

Não restam dúvidas que estão presentes no Plano de Ações de Reassentamento todas as características de uma política pública formulada, desenvolvida e em execução para a concretização dos direitos sociais fundamentais da comunidade da Vila 29 de outubro. O direito fundamental ao desenvolvimento sustentável está concebido sob todas as suas dimensões: social, ética, ambiental, econômica e jurídica política, de forma entrelaçada. A participação ativa da comunidade, em todas as fases do projeto, as várias formas de comunicação do Poder Público com a comunidade e a transparência com que as ações foram discutidas com os interessados fizeram destes protagonistas de suas escolhas e possibilitaram o engajamento e o comprometimento da população com as ações propostas.

As ações contempladas no PAR proporcionarão uma existência digna aos seus beneficiários, com a efetivação dos direitos sociais, a começar pelo direito fundamental de habitação, com novas casas construídas em alvenaria e a regularização fundiária de todos os lotes.

O local será provido dos serviços de saneamento, energia elétrica tanto em termos de iluminação pública quanto de iluminação para as unidades habitacionais, de coleta de lixo e a construção de uma unidade de saúde, concretizando uma das vertentes do direito fundamental à saúde e do meio ambiente equilibrado. As ruas serão pavimentadas e sinalizadas. Obras de microdrenagem e recomposição da vegetação da área de preservação permanente evitarão os alagamentos na região, além da construção de um parque linear, ornamentado com plantas e equipado com ciclovia, concretizando o direito fundamental ao lazer, ao meio ambiente equilibrado e proporcionando ações efetivas de combate ao desequilíbrio climático.

O direito fundamental ao trabalho concretiza-se por meio dos 74 sobrados cujo térreo será destinado ao comércio e a parte de cima à residência da família, além de todas as ações de educação e capacitação para a geração/aumento de renda e aquelas de incentivo à economia circular, valorizando as atividades comerciais que já são executadas pelas famílias. Agregue-se a estas ações as exigências editalícias de que as empresas vencedoras dos certames licitatórios deem preferência à mão de obra da comunidade local, incluindo as mulheres, na execução das obras.

Ainda em termos de economia circular, sustentabilidade e direito fundamental à alimentação, desde janeiro de 2021 a Horta Comunitária do Caximba proporciona o consumo de alimentos de qualidade e sem qualquer custo, com a produção supervisionada pela equipe técnica da Secretaria Municipal de Segurança Alimentar, que promove cursos de capa-

citação e combate ao desperdício dos alimentos, apoiando a cozinha comunitária no local para a otimização e a expansão de sua capacidade no fornecimento de refeições.

A ampliação da escola, a implantação de um CRAS e um CMEI, além dos cursos de capacitação, qualificação e ações para o combate à evasão escolar concretizarão uma vertente dos direitos sociais da educação e assistência aos desamparados.

Neste aspecto, diga-se que o direito social de assistência aos desamparados se efetiva, não só material, mas também moralmente, na medida em que se trata de uma política pública completa, que ampara homens, mulheres, crianças e idosos promovendo a dignidade destas pessoas e dando-lhes a oportunidade de emancipação através do seu próprio trabalho e estudo.

Ressalte-se que sob o ponto de vista da dimensão ética do desenvolvimento sustentável, as ações que compõem o projeto demonstram a preocupação com a melhoria da qualidade de vida e auto estima dessas pessoas, por meio dos princípios do cuidado, da compaixão, da cooperação e da responsabilidade pelos seus atos, como causa e consequência dos benefícios que as ações trarão à comunidade.

Ainda sobre a dimensão social e ética da sustentabilidade, o Plano de Ações de Gênero,⁷ contendo metas e eixos estratégicos com ações específicas para o acesso à educação, informação, autonomia, trabalho e geração de renda, promoção de saúde da mulher, segurança alimentar e nutricional, lazer, esportes e artes, segurança e bem estar, mobilidade, participação em espaços de tomada de decisão e a gestão pública do Projeto, tudo com o objetivo de valorizar, empoderar e emancipar as mulheres, combater o preconceito e a violência.

Em relação à dimensão econômica do princípio do desenvolvimento sustentável, não restam dúvidas que é extremamente adequada a alocação dos recursos em todas as ações previstas no Projeto, considerando os benefícios sociais e ambientais que serão proporcionados para a comunidade.

Quando à dimensão jurídico-política do desenvolvimento sustentável, também presente no Projeto, na medida em que são ações concretas, eficientes e eficazes executadas no presente para a garantia de gerações futuras.

Por fim, mas não menos importante, o Programa demonstra o compromisso do Município de Curitiba com o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável⁸ – Agenda 2030 – estabelecidos pela Organização das Nações Unidas, com 17 objetivos interconectados para garantir o futuro da humanidade.

7. NOTAS

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

2. BREUS, Thiago Lima. Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007, p. 187

3. Consiste no aquecimento das águas no Pacífico, maior oceano do planeta, e, com águas mais quentes, funciona como um aquecedor para atmosfera, normalmente são os mais quentes.
4. Direitos fundamentais de terceira geração: direito à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente e qualidade de vida, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural, direito de comunicação.
5. Disponível em: <https://utag.ippuc.org.br/index.php/novo-caximba-afd>
6. Art. 23. Os benefícios concedidos no âmbito do SNHIS poderão ser representados por: [...] VI – para efeito do disposto nos incisos I a IV do caput deste artigo, especificamente para concessões de empréstimos e, quando houver, lavratura de escritura pública, os contratos celebrados e os registros cartorários deverão constar, preferencialmente, no nome da mulher.
7. Contém ações de equidade de gênero, raça e diversidade. Está prevista a apresentação e a validação do PAG junto à comunidade da Vila 29 de Outubro e às instituições que atuam no território e com questões de gênero, como Ministério Público, Pontifícia Universidade Católica e Conselho Municipal da Mulher, bem como sua revisão considerando possíveis sugestões trazidas, e a entrega de sua versão final.
8. São um apelo global à ação para acabar com a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e garantir que as pessoas, em todos os lugares, possam desfrutar de paz e de prosperidade.

REFERÊNCIAS

- ANASTASIA, Antônio; PIRES, Maria Coeli Simões. O papel do federalismo na execução de políticas públicas. MENDES, Gilmar Ferreira e PAIVA, Paula. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.
- BBC NEWS BRASIL. **4 dados impressionantes do calor extremo que atinge o Hemisfério Norte**. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c6p0g78dz7yo>. Acesso em: 5 dez. 2023.
- BERCOVICI, Gilberto. **Constituição Econômica e desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988**. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BITTENCOURT, Caroline; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: Dignósticos, Diretrizes e Propostas**. Curitiba: Ithala, 2021.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Caderno de Debate**. Agenda 21 e Sustentabilidade. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/CadernodeDebates10.pdf. Acesso em: 5 dez. 2023.
- BREUSS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional: problemática da concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea**. Belo Horizonte: Forum, 2007.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 109.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. **Políticas Públicas**. Reflexões sobre o conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. A constituição de 1988 como matriz de Políticas Públicas: direitos, deveres e objetivos no campo dos direitos sociais. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paula. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

CLEVE, Clemerson Merlin. **Para uma dogmática constitucional emancipatória**. Belo Horizonte: Ed. Forum, 2012.

COSTA, Ricardo Schier da; TORRES, F. de Oliveira. A democracia procedimental deliberativa e a implementação de políticas públicas mais igualitárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, [S. l.], v. 36, n. 1, 2020. Disponível em: <https://revista.fdsu.edu.br/index.php/revistafdsu/article/view/269>. Acesso em: 21 out. 2023.

FRAZÃO, Carlos Eduardo; SILVA, Raphael Carvalho da. Judicialização de Políticas Públicas: os desafios técnicos e jurídicos na justiciabilidade dos direitos sociais. Políticas públicas: uma abordagem constitucional. In: MENDES, Gilmar Ferreira; PAIVA, Paula. **Políticas públicas no Brasil: uma abordagem institucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

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

GARCIA, Denise Schmitt Siqueira. Sustentabilidade e ética: um debate urgente e necessário. **Revista de Direitos Culturais**, Santo Angelo, v. 15, n. 35, p. 51-75, jan/abr 2020.

HACHEN, Daniel Wunder. A maximização dos direitos fundamentais econômicos e sociais pela via administrativa e a promoção do desenvolvimento. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, Curitiba, v. 13, n. 13, p. 340-399, janeiro/junho de 2013.

HENRIQUE, Lisiane Aguiar; GOMES, Magno Federici. As dimensões da sustentabilidade na formação do indivíduo e o indivíduo invisível. **Revista de Direitos Fundamentais e Democracia**, v. 23, n. 1, p. 87-106, jan.-abr. 2018.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2016. DOI: 10.21056/aec.v16i66.364

SARLET, Ingo; WEDY, Gabriel Jesus Tedesco. Algumas Notas Sobre o Direito Fundamental ao desenvolvimento sustentável e sua dimensão subjetiva e objetiva. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 10, n. 3, p. 23, 2020.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; TORRES, Fernando de Oliveira. A democracia procedimental deliberativa e a implementação de políticas públicas mais igualitárias. **Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas**, Pouso Alegre, v. 36, n. 1: p. 41-62, jan/jun 2020.

UTAG. **Unidade Técnico-Administrativa de Gerenciamento de Projetos**. Site. Programa de Gestão Climática Bairro Novo Caximba. Disponível em: <https://utag.ippuc.org.br/index.php/novo-caximba-afd>. Acesso em: 12 dez. 2023.

VALLE, Vanice Lirio do. Sustentabilidade das escolhas públicas: dignidade da pessoa traduzida pelo planejamento público. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 11, n. 45, p. 127/149, jul-set 2011.

Recebido em: 09/12/2025

Aceito em: 09/12/2025

DESLOCADOS AMBIENTAIS NO SÉCULO XXI: A CARGA CRESCENTE SOBRE OS ESTADOS E AS NOVAS PERSPECTIVAS DE PROTEÇÃO GLOBAL

Environmentally Displaced Persons in the 21st Century: The Growing Burden on States and New Perspectives for Global Protection

Alessandra Monteiro Machado

Doutoranda em Direito pela Universidad de Alcalá (Espanha), com ênfase em Direito de extranjeria. Mestre pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Especialista em Direito Constitucional pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa. Especialista em Internacionalização Educacional e profissional. Professora de Direito. E-mail: alessmonteiro@gmail.com.

Resumo

A degradação ambiental e a intensificação de eventos climáticos extremos têm reconfigurado os padrões de mobilidade global e ampliado a categoria das pessoas deslocadas por fatores ambientais, desafiando os marcos jurídicos tradicionais do direito internacional, constitucional e ambiental. Este artigo examina a evolução normativa que articula direitos humanos e proteção ambiental, com especial atenção ao crescente ônus imposto aos Estados em matéria de prevenção de desastres, adaptação climática, resposta a emergências e reconstrução pós-desastre. Embora o Estado permaneça um ator institucional central, a complexidade e a natureza transfronteiriça dos riscos socioambientais contemporâneos evidenciam a insuficiência de abordagens unilaterais centradas exclusivamente no Estado. Com base em evidências empíricas do Brasil e em estudos de caso internacionais, sustenta-se que a proteção efetiva das pessoas deslocadas por fatores ambientais exige arranjos de governança policêntrica e multinível, capazes de distribuir responsabilidades entre autoridades públicas, organizações internacionais, instituições científicas, atores privados e comunidades locais. A análise demonstra que modelos de governança compartilhada fortalecem a capacidade institucional, reduzem vulnerabilidades sistêmicas e asseguram estratégias de proteção mais coerentes. Conclui-se que a consolidação de novos instrumentos jurídicos e institucionais, combinada com arquiteturas cooperativas de governança, é essencial para garantir a dignidade e os direitos das populações afetadas pelo deslocamento induzido pelo clima no século XXI.

Palavras-chave: Deslocamento ambiental. Direitos humanos. Governança climática. Responsabilidade compartilhada. Obrigações estatais. Adaptação climática.

Abstract

Environmental degradation and the intensification of climate-related extreme events have reconfigured global mobility patterns and expanded the category of environmentally displaced persons, challenging traditional legal frameworks in international, constitutional and environmental law. This article examines the normative evolution that links human rights and environmental protection, with particular attention to the growing burden placed upon States in disaster prevention, climate adaptation, emergency response and post-disaster reconstruction. While the State remains a central institutional actor, the complexity and transboundary nature of contemporary socio-environmental risks reveal the insufficiency of unilateral state-based approaches. Building on empirical evidence from Brazil and international case studies, the study argues that effective protection of environmentally displaced persons requires polycentric and multi-level governance arrangements capable of distributing responsibilities among public authorities, international organizations, scientific institutions, private actors and local communities. The analysis demonstrates that shared governance models enhance institutional capacity, reduce systemic vulnerabilities and ensure more coherent protection strategies. The article concludes that the consolidation of new legal and institutional instruments, combined with cooperative governance architectures, is essential to guaranteeing the dignity and rights of populations affected by climate-induced displacement in the twenty-first century.

Keywords: Environmental displacement. Human rights. Climate Governance. Shared responsibility. State obligations. Climate adaptation.

Sumário:

1. Introdução; 2. Pessoas em situação de deslocamento: Refugiados, Deslocados ambientais e Direitos Humanos; 2.1. Evolução Normativa Internacional sobre Direitos Humanos, Ambiente e Deslocamentos Forçados; 3. A Responsabilidade Estatal diante dos Deslocados Ambientais: Limites, Possibilidades e a Carga Crescente no Século XXI; 3.1. Para além do Estado: governança compartilhada e a proteção dos deslocados ambientais no século XXI; 4. Novas perspectivas estruturantes para a proteção dos deslocados ambientais; 5. Conclusão; 6. Notas; Referências.

1. INTRODUÇÃO

As transformações ambientais observadas nas últimas décadas, intensificadas pelos efeitos das mudanças climáticas globais, têm provocado a emergência de novas categorias de mobilidade humana, entre as quais se destacam os deslocados ambientais. Conforme destaca Castles,¹ embora o termo “refugiado ambiental” ainda não possua reconhecimento jurídico internacional formal, as mudanças no padrão contemporâneo de deslocamento demonstram que eventos ambientais extremos já desempenham papel central na perda de habitação, no comprometimento de meios de subsistência e na deterioração das condições mínimas de vida em diversas regiões do mundo.

A realidade brasileira confirma esse fenômeno de maneira contundente. As enchentes que atingiram o Rio Grande do Sul em 2024, como mostra o relatório da Defesa Civil,² provocaram o deslocamento temporário e permanente de centenas de milhares de pessoas, evidenciando que a intensidade dos eventos climáticos pode superar rapidamente a capacidade institucional de resposta. Em Santa Catarina, episódios recorrentes de alagamentos e deslizamentos, analisados pelo CEPED/UFSC,³ indicam que o risco ambiental é estrutural e não episódico, afetando comunidades de forma repetida ano após ano. Na Amazônia, estudos do CEMADEN⁴ mostram que a seca histórica de 2023 comprometeu o abastecimento de água, a mobilidade fluvial e a segurança alimentar de milhares de famílias ribeirinhas, provocando deslocamentos internos e pressionando os sistemas de proteção social.

Esses acontecimentos demonstram que a relação entre meio ambiente, direitos humanos e deslocamentos forçados tornou-se elemento estruturante da governança ambiental contemporânea. Também revelam que o Estado não pode ser visto como único responsável pelos efeitos das mudanças climáticas, tampouco como ente isolado capaz de oferecer respostas completas. A complexidade dos riscos socioambientais exige a conjugação de esforços entre governo, iniciativa privada, sociedade civil, universidades e organismos internacionais, cada qual com funções específicas e complementares no planejamento, na prevenção, na resposta emergencial e na reconstrução.⁵

O presente artigo tem por objetivo examinar, sob a perspectiva do Direito Constitucional, do Direito Ambiental e do Direito Internacional dos Direitos Humanos, os contornos jurídicos e institucionais necessários para a proteção das pessoas afetadas por eventos ambientais de grande intensidade. Pretende-se propor uma leitura moderada e equilibrada da responsabilidade estatal, reconhecendo seus deveres constitucionais, mas entendendo que a efetividade dessa proteção depende de mecanismos de governança compartilhada. Busca-se, em última análise, demonstrar que a consolidação de instrumentos normativos voltados aos deslocados ambientais é condição indispensável para a afirmação da dignidade humana em um cenário de risco climático crescente.

2. PESSOAS EM SITUAÇÃO DE DESLOCAMENTO: REFUGIADOS, DESLOCADOS AMBIENTAIS E DIREITOS HUMANOS

A presença de pessoas forçadas a abandonar seus territórios é fenômeno recorrente na história da humanidade, ainda que a construção de mecanismos jurídicos internacionais de proteção seja relativamente recente. Somente no período pós-Segunda Guerra Mundial

consolidou-se um regime normativo específico, inaugurado pela Convenção de Genebra de 1951,⁶ que definiu a categoria jurídica do refugiado a partir da perseguição e da impossibilidade de proteção estatal adequada. O Protocolo de 1967,⁷ ao suprimir as limitações geográficas e temporais originalmente previstas, ampliou esse regime, tornando-o aplicável a indivíduos de qualquer região do mundo.

Diversos deslocamentos forçados não têm origem em um fator humano direto, mas em causas alheias à vontade do indivíduo, como eventos climáticos extremos, processos contínuos de degradação ecológica e crises ambientais que progressivamente inviabilizam condições mínimas de vida. Esses fenômenos, ao produzirem rupturas abruptas ou silenciosas nos modos de subsistência, revelam uma dinâmica de mobilidade humana que se afasta do paradigma clássico da perseguição individual e passa a refletir os impactos estruturais das transformações ambientais do século XXI. Assim demonstra Scott,⁸ a crise climática opera hoje como um dos principais vetores de deslocamento forçado, atingindo grupos que não se enquadram formalmente na definição da Convenção de 1951, mas que enfrentam riscos existenciais igualmente graves. Tal discrepância revela a insuficiência do marco jurídico clássico para abranger a complexidade dos fluxos atuais.

Nesse contexto, organismos internacionais e centros de pesquisa têm reconhecido que fatores ambientais desempenham papel central na mobilidade de populações vulneráveis. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)⁹ utiliza a expressão “refugiados ambientais” para descrever pessoas que são obrigadas a deixar suas regiões de origem em razão de alterações ambientais severas que comprometem sua subsistência. Embora desprovido de reconhecimento jurídico formal, o conceito possui valor heurístico significativo: demonstra que a degradação ambiental constitui causa contemporânea relevante de movimentos populacionais forçados.

A tipologia desses deslocamentos envolve tanto eventos naturais abruptos, como terremotos, ciclones e secas extremas, quanto processos socioambientais de longo curso, intensificados por ação antrópica, como acidentes industriais, poluição, desmatamento e enchentes decorrentes da ocupação irregular. Frequentemente, esses grupos deslocados buscam refúgio em regiões já fragilizadas por déficits estruturais de políticas públicas, o que acentua tensões sociais e pressiona sistemas institucionais insuficientes.

O caso de Tuvalu¹⁰ tornou-se emblemático na arena internacional. O arquipélago do Pacífico enfrenta a elevação contínua do nível do mar, colocando sua população em risco de desaparecimento territorial. Durante a Reunião de Quioto, em 1997, seu então primeiro-ministro apelou à comunidade internacional por mecanismos de acolhimento para pessoas deslocadas por extremos climáticos. Desde então, Tuvalu consolidou-se como símbolo da vulnerabilidade dos pequenos Estados insulares, tendo motivado iniciativas de acolhimento por parte de países como a Nova Zelândia. Tal cenário ilustra o que McAdam¹¹ denomina “vácuo normativo”, no qual populações inteiras encontram-se deslocadas sem que exista, no Direito Internacional, categoria jurídica específica para assegurar sua proteção.

Diante desse panorama, observa-se que os deslocados ambientais permanecem em espaço de incerteza normativa, já que inexistente reconhecimento jurídico uniforme de

sua condição. Muitos Estados carecem de capacidade institucional para proteger integralmente seus próprios nacionais, o que torna ainda mais desafiadora a acolhida de populações atingidas por desastres ambientais. Essa realidade reforça a necessidade de construção de mecanismos internacionais e nacionais que articulem proteção ambiental e direitos humanos, estabelecendo parâmetros mínimos de acolhimento, integração territorial e reconstrução socioeconômica.

A compreensão contemporânea dos deslocamentos forçados exige, portanto, uma abordagem integrada, capaz de conciliar Direito Internacional dos Refugiados, Direito Ambiental e Direitos Humanos. Reconhecer a existência de deslocados ambientais não implica alterar a definição formal de refugiado, mas expandir o repertório de instrumentos de proteção a pessoas afetadas por riscos climáticos crescentes, garantindo-lhes acolhimento digno, prevenção de novos danos e oportunidades reais de reinserção social.

2.1. EVOLUÇÃO NORMATIVA INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS HUMANOS, AMBIENTE E DESLOCAMENTOS FORÇADOS

A evolução normativa que articula direitos humanos, proteção ambiental e deslocamentos forçados desenvolveu-se de maneira progressiva ao longo das últimas décadas, à medida que a comunidade internacional passou a reconhecer que a degradação ecológica interfere diretamente no gozo efetivo de direitos fundamentais. Essa consolidação teórica e institucional demonstra que o direito a um meio ambiente saudável integra o núcleo essencial dos direitos humanos contemporâneos, constituindo parâmetro interpretativo indispensável para compreender a vulnerabilidade agravada de populações afetadas por eventos ambientais extremos.¹² Nesse marco, a proteção ambiental deixou de ser tratada como um tema isolado de política pública para assumir estatuto jurídico próprio, vinculado à dignidade humana e à necessidade de respostas normativas capazes de enfrentar os impactos sociais, econômicos e territoriais associados às mudanças climáticas. As Resoluções adotadas no âmbito das Nações Unidas ao longo de 1990, 2003 e 2005 afirmaram a relação intrínseca entre meio ambiente e desenvolvimento humano, destacaram que danos ambientais comprometem liberdades essenciais e reforçaram o conteúdo participativo previsto no Princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro de 1992, além da necessidade de salvaguarda estatal aos indivíduos que defendem a proteção ambiental.¹³ O panorama normativo foi ampliado em 2022, quando a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu, por meio da Resolução 76/300,¹⁴ o direito humano a um ambiente limpo, saudável e sustentável, consolidando no plano global a compreensão de que a proteção ecológica é elemento indispensável da proteção dos direitos humanos no século XXI.

No contexto europeu, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia institucionalizou a obrigação de assegurar elevado nível de proteção ambiental como parâmetro de todas as políticas da União, enquanto sistemas regionais como o interamericano e o africano também incorporaram a dimensão ecológica como componente necessário da tutela da pessoa humana. A proteção intergeracional foi reforçada por normas internacionais que atribuíam à educação e à boa governança ambiental papel estruturante na construção de sociedades sustentáveis. Paralelamente, o Acordo de Paris de 2015¹⁵ consolidou um regime climático global voltado à mitigação e adaptação, influenciando diretamente a interpretação

contemporânea do impacto das mudanças climáticas sobre populações vulneráveis, ainda que sem criar obrigações específicas relativas aos deslocamentos ambientais.

A jurisprudência internacional também contribuiu para essa consolidação. A Corte Internacional de Justiça afirmou que o meio ambiente constitui o espaço de vida e a qualidade de vida humana, reconhecendo que Estados possuem obrigações gerais de prevenir danos ambientais transfronteiriços e que princípios consagrados em Estocolmo (1972) e no Rio de Janeiro (1992) integram o corpus jurídico internacional. A Assembleia Geral das Nações Unidas reforçou essa compreensão por meio da Resolução 47/37, que destacou a relevância das normas ambientais mesmo em contextos de hostilidade, exigindo que Estados considerem impactos ecológicos ao avaliar necessidade e proporcionalidade em suas ações.

No século XXI, a aceleração das mudanças climáticas evidenciou que transformações ambientais abruptas ou graduais alteram padrões de mobilidade humana, produzindo deslocamentos que não se enquadram no paradigma clássico da perseguição previsto na Convenção de Genebra de 1951 e no Protocolo de 1967. Estudos internacionais demonstram que a mobilidade decorrente de fenômenos ambientais advém, em grande medida, de fatores externos à vontade do indivíduo, revelando a emergência de formas de deslocamento que desafiam o marco jurídico vigente.¹⁶ Relatórios recentes do sistema internacional de direitos humanos chamam atenção para o agravamento da vulnerabilidade decorrente de eventos climáticos extremos, reforçando a necessidade de interpretações normativas mais amplas e de mecanismos de proteção responsivos às transformações ambientais globais.¹⁷

Pesquisas empíricas realizadas em pequenos Estados insulares demonstram que a elevação do nível do mar, a erosão costeira e a degradação progressiva de ecossistemas essenciais alteram modos de subsistência e tornam o deslocamento uma estratégia inevitável para populações cuja sobrevivência depende de condições ambientais estáveis. Esse cenário revela a existência de um vácuo normativo no Direito Internacional, no qual populações deslocadas por fenômenos ambientais permanecem sem categoria jurídica específica que assegure proteção adequada. No Brasil, levantamentos conduzidos em nível federal apontam que alterações ambientais influenciaram fluxos migratórios internos desde a década de 1990, evidenciando a relação estreita entre eventos climáticos e deslocamentos populacionais em regiões como o Nordeste, o Pantanal e a Amazônia.

As mudanças ambientais reorganizam dinâmicas sociais, agravam vulnerabilidades históricas e contribuem para a redistribuição internacional da pobreza, ampliando a necessidade de cooperação internacional e de respostas jurídicas capazes de enfrentar a complexidade dos deslocamentos ambientais contemporâneos. Nesse contexto, a proteção internacional permanece desafiada a superar modelos tradicionais e a reconhecer as múltiplas dimensões que estruturam a mobilidade humana no século XXI.

3. A RESPONSABILIDADE ESTATAL DIANTE DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS: LIMITES, POSSIBILIDADES E A CARGA CRESCENTE NO SÉCULO XXI

A intensificação dos eventos climáticos extremos no século XXI tem ampliado de forma expressiva a carga de proteção atribuída ao Estado, revelando um deslocamento estru-

tural da função pública em matéria socioambiental. Fenômenos antes considerados episódicos tornaram-se permanentes, exigindo do poder público atuação contínua nas esferas de prevenção de riscos, adaptação climática, gestão de desastres e reconstrução de territórios. A magnitude desses impactos evidencia que o Estado desempenha papel central, mas não exclusivo, na proteção das populações afetadas.¹⁸

Apesar da centralidade estatal, o cenário contemporâneo demonstra a insuficiência de uma visão que trata o Estado como único solucionador ou como agente paternal capaz de absorver integralmente a complexidade dos riscos climáticos. A lógica de que o Estado seria o “provedor universal” já não responde aos desafios presentes. A crise ambiental global rompe com modelos clássicos de soberania, administração pública e responsabilidade estatal, exigindo uma arquitetura de proteção baseada em capacidades distribuídas, cooperação técnica, governança multinível e participação social estruturada. A expectativa de que o Estado resolva sozinho crises que excedem seus limites territoriais e materiais resulta não apenas irrealista, mas contraproducente, pois invisibiliza a corresponsabilidade coletiva que caracteriza os riscos climáticos contemporâneos.

A tensão entre a responsabilidade constitucional do Estado e a limitação real de suas capacidades se agrava nos países com maior desigualdade social e menor infraestrutura técnica para prevenção de desastres. Pesquisas brasileiras demonstram que a vulnerabilidade socioambiental é intensificada por déficits históricos de planejamento urbano, falhas de gestão territorial, ocupação irregular de áreas de risco e ausência de políticas consistentes de adaptação climática.¹⁹ Em tais contextos, o Estado, ainda que atuante, enfrenta limitações materiais e institucionais que impedem respostas integrais e imediatas, tornando evidente que a proteção dos deslocados ambientais demanda esforços coordenados e não soluções isoladas.

Por outro lado, a governança internacional tem afirmado a necessidade de mecanismos cooperativos que permitam aos Estados compartilhar responsabilidades, capacidades e instrumentos de proteção. A construção de respostas integradas requer articulação entre entes federativos, organismos internacionais, comunidade científica, setor privado e sociedade civil, especialmente no que diz respeito a sistemas de alerta, financiamento climático, reassentamento seguro, reconstrução sustentável e prevenção de novas vulnerabilidades. Sem esses arranjos cooperativos, os Estados permanecem sobrecarregados, e as populações atingidas são colocadas em situação de risco prolongado.

É nesse contexto que se torna imprescindível compreender que o Estado não é, e não pode ser, o herói solitário das crises ambientais. A proteção dos deslocados ambientais demanda um modelo de governança compartilhada que reconheça a interdependência entre atores públicos e privados, locais e internacionais, formais e comunitários. A crise climática é transnacional, estrutural e sistêmica; sua resposta, portanto, não pode repousar exclusivamente sobre o Estado, sob pena de comprometer tanto a eficácia da proteção quanto a legitimidade das instituições públicas.

Assim, a responsabilidade estatal deve ser lida não como monopólio, mas como coordenação: o Estado segue sendo ator central, porém inserido em uma malha institucional

ampliada, capaz de distribuir responsabilidades e articular capacidades diversas. Esse é o único caminho possível para enfrentar os deslocamentos ambientais como fenômeno multidimensional e crescente, reafirmando a dignidade humana como eixo da proteção em um século marcado por riscos interdependentes.

3.1. PARA ALÉM DO ESTADO: GOVERNANÇA COMPARTILHADA E A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS NO SÉCULO XXI

A intensificação das mudanças climáticas e o crescimento de eventos socioambientais extremos evidenciam que a proteção de populações deslocadas por razões ambientais exige um modelo de governança que ultrapasse a atuação isolada do Estado. A complexidade dos riscos contemporâneos, marcada por impactos transnacionais e interdependentes, demonstra que respostas eficazes dependem de arranjos cooperativos que integrem capacidades públicas, privadas, comunitárias e internacionais.²⁰ Essa compreensão aproxima-se das abordagens policêntricas desenvolvidas no campo da governança ambiental, que reconhecem a existência de múltiplos centros de decisão e ação capazes de contribuir para a proteção socioambiental.

No plano jurídico, a literatura ambiental brasileira destaca que a efetividade da proteção de direitos fundamentais relacionados ao meio ambiente pressupõe a articulação entre Estado e sociedade, especialmente em contextos de vulnerabilidade ampliada. A sobrecarga atribuída exclusivamente aos entes públicos compromete a capacidade de prevenção, mitigação e resposta aos desastres, produzindo efeitos negativos sobre a sustentabilidade fiscal e administrativa.²¹ A proteção dos deslocados ambientais, portanto, não se realiza mediante a centralização absoluta das ações de enfrentamento, mas pela construção de redes institucionais capazes de distribuir responsabilidades e mobilizar competências diversas.

Experiências internacionais reforçam a importância de modelos de governança compartilhada. Países que enfrentam riscos climáticos intensificados têm adotado estruturas colaborativas envolvendo governos locais, organismos internacionais, instituições científicas, setor privado e comunidades afetadas.²² Esses arranjos ampliam a capacidade de implementação de políticas de adaptação e de reconstrução, ao mesmo tempo em que reduzem custos e aumentam a legitimidade das decisões públicas. No âmbito da governança global, estudos demonstram que cidades, redes transnacionais e organizações multilaterais desempenham papéis relevantes na formulação de medidas protetivas voltadas às populações deslocadas por eventos ambientais.²³

No Brasil, a experiência dos comitês de gestão de recursos hídricos, dos consórcios interfederativos e das políticas de defesa civil evidencia que a construção de respostas eficazes depende da integração entre diferentes níveis de governo e da participação social estruturada. A atuação coordenada entre municípios, Estados, União e sociedade civil aumenta a capacidade de resposta a situações de emergência e contribui para estratégias de prevenção mais consistentes. Estudos sobre desastres ambientais no país demonstram que a ausência de articulação institucional compromete a proteção das populações vulneráveis e agrava desigualdades socioeconômicas relacionadas aos deslocamentos.²⁴

A governança compartilhada, nesse contexto, não substitui a responsabilidade estatal, mas a reconceitua. O Estado permanece como ator central na definição de diretrizes normativas, fiscalização, regulação e garantia de direitos. Entretanto, sua atuação se fortalece quando inserida em uma rede ampliada de cooperação que integra conhecimentos técnicos, recursos, capacidades territoriais e mecanismos internacionais de apoio. A proteção de deslocados ambientais passa a depender de arranjos institucionais capazes de coordenar múltiplos atores e promover respostas integrais, contínuas e territorialmente adequadas.

A centralidade da governança compartilhada revela-se ainda mais evidente quando se desloca o foco do fenômeno dos deslocamentos ambientais para as pessoas diretamente afetadas. Os deslocados ambientais enfrentam riscos múltiplos que incluem perda de território, ruptura de vínculos comunitários, insegurança hídrica e alimentar, fragilidade socioeconômica e dificuldade de reinserção social. A proteção desses grupos exige respostas articuladas que integrem políticas de prevenção, adaptação, assistência humanitária, regularização documental e reconstrução de meios de vida. Governos isolados são incapazes de assegurar esses múltiplos vetores de proteção, razão pela qual a literatura convergente sustenta modelos cooperativos capazes de distribuir competências, ampliar capacidades e garantir atuação coordenada em todos os níveis.²⁵ A proteção dos deslocados ambientais, portanto, configura processo interinstitucional e multinível, indispensável para assegurar dignidade humana em cenários de vulnerabilidade agravada pelas mudanças climáticas.

4. NOVAS PERSPECTIVAS ESTRUTURANTES PARA A PROTEÇÃO DOS DESLOCADOS AMBIENTAIS

A proteção dos deslocados ambientais no século XXI exige a superação de modelos reativos e fragmentados, substituindo-os por uma arquitetura normativa e institucional baseada em coordenação, racionalidade e integração sistêmica. A literatura contemporânea evidencia que respostas eficazes dependem menos da criação de novas categorias jurídicas e mais da capacidade dos sistemas de governança de estruturar instrumentos operacionais, procedimentos claros e mecanismos de cooperação capazes de lidar com riscos ambientais crescentes.²⁶ Do ponto de vista jurídico, diversos países têm incorporado protocolos de emergência, cadastros nacionais de populações em risco, diretrizes de reassentamento planejado e instrumentos de adaptação climática como pilares de proteção. Esses modelos se caracterizam por normas aplicáveis e verificáveis, voltadas à redução de incertezas e ao fortalecimento da capacidade estatal de resposta. No plano internacional, documentos como a *Nansen Protection Agenda*²⁷ e as diretrizes da *Platform on Disaster Displacement* têm exercido função orientadora, fornecendo parâmetros para políticas internas e interpretações judiciais em contextos de mobilidade induzida por eventos climáticos. Uma alternativa a ser pensada.

A literatura de governança climática destaca, ainda, que a proteção dos deslocados ambientais exige integração efetiva entre políticas setoriais: planejamento urbano resiliente, monitoramento de vulnerabilidades, sistemas de alerta, instrumentos econômicos de adaptação e mecanismos de proteção social. A ausência dessa integração produz políticas incompletas e incapazes de responder à lógica acumulativa dos desastres ambientais.

Outro vetor estrutural diz respeito ao financiamento climático. A implementação do *Loss and Damage Fund*²⁸ representa avanço decisivo ao reconhecer que impactos climáticos

severos geram perdas que ultrapassam a capacidade fiscal de diversos Estados. O acesso a financiamento específico para reconstrução, adaptação e realocação segura constitui elemento indispensável para consolidar um regime de proteção minimamente funcional. Assim, nota-se a necessidade do planejamento estratégico a ser seguido, em matéria do financeiramente possível.

Por fim, a literatura aponta a necessidade de governança baseada em critérios de legitimidade, transparência e métricas de desempenho. Políticas ambientais avaliadas de modo técnico, contínuo e participativo tendem a apresentar maior estabilidade e eficácia, sobretudo quando orientadas por evidências científicas e por mecanismos de accountability institucional.²⁹

Em síntese, as novas perspectivas para a proteção dos deslocados ambientais demandam a construção de estruturas jurídicas e administrativas capazes de articular ciência, política, direito, iniciativa privada, entre outros organismos essenciais. A efetividade desse regime emergente dependerá de sistemas normativos operacionais, de capacidades institucionais fortalecidas e de mecanismos internacionais de cooperação que permitam enfrentar riscos climáticos crescentes de forma coordenada e tecnicamente fundamentada.

5. CONCLUSÃO

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a intensificação dos eventos climáticos extremos e a crescente recorrência de desastres socioambientais colocaram os deslocados ambientais no centro dos desafios contemporâneos de proteção jurídica. O fenômeno, embora amplamente documentado pela ciência, ainda opera em um regime normativo fragmentado e carente de reconhecimento jurídico específico, tanto no plano internacional quanto nos ordenamentos internos.

Demonstrou-se que a compreensão dos deslocamentos ambientais como expressão direta das vulnerabilidades associadas às mudanças climáticas exige abandonar respostas setoriais e adotar um enfoque integrado, capaz de articular direitos humanos, governança ambiental, gestão de riscos e políticas sociais. Nesse contexto, o Estado permanece ator fundamental, porém incapaz de agir isoladamente sem comprometer a eficácia da proteção e sem sobrecarregar suas capacidades materiais e administrativas.

A governança compartilhada revelou-se eixo estruturante para a proteção dos deslocados ambientais. Sua efetividade depende da interação coordenada entre entes federativos, organismos internacionais, setor privado, instituições científicas e comunidades afetadas. Ao reconhecer que os riscos climáticos são transnacionais e sistêmicos, o modelo de proteção deve necessariamente refletir essa complexidade.

As novas perspectivas analisadas confirmam que proteger deslocados ambientais exige mais do que reconhecer sua vulnerabilidade: requer construir sistemas jurídicos e institucionais operacionais, capazes de prevenir riscos, responder a emergências, apoiar reconstruções sustentáveis e garantir reinserção social digna. Esse é o desafio central do século XXI e condição indispensável para afirmar a dignidade humana em um cenário de riscos climáticos crescentes.

6. NOTAS

1. CASTLES, Stephen; DE HAAS, Hein; MILLER, Mark J. **The Age of Migration**. 5. ed. New York: Guilford Press, 2014.
2. DEFESA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Operacional das Enchentes de 2024**. Porto Alegre, 2024.
3. CEPED/UFSC. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2023.
4. CEMADEN. **Declaração sobre a seca amazônica de 2023 e suas consequências imprevistas**. São José dos Campos: Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/secas-sem-precedentes-na-bacia-amazonica-sao-apontadas-pelo-observatorio-global-da-secas/231207AMAZONDROUGHTSTATEMENT_portugues3.pdf. Acesso em: 3 nov. 2025.
5. IPCC. **Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>. Acesso em: 2 nov. 2025.
6. ONU. Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951). Adotada em Genebra em 28 de julho de 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/1951-refugee-convention>. Acesso em: 2 nov. 2025.
7. ONU. Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967). Adotado em 31 de janeiro de 1967. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees>. Acesso em: 2 nov. 2025.
8. SCOTT, Matthew. **Climate Change, Displacement and International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.
9. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente – PNUMA. UNEP Annual Report 2024. Nairobi: UNEP, 2024. Disponível em: https://www.unep.org/es/resources/unep-annual-report?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 2 nov. 2025.
10. MILAN, Andrea; OAKES, Robert; CAMPBELL, Jillian. Tuvalu: Climate Change and Migration. Relationships Between Household Vulnerability, Human Mobility and Climate Change. Report No. 18. Bonn: United Nations University – Institute for Environment and Human Security (UNU-EHS), 2016. Disponível em: <https://library.sprep.org/sites/default/files/2021-09/tuvalu-climate-change-migration-relationships.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.
11. McADAM, Jane. **Climate Change, Forced Migration and International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.
12. KNOX, John H.; PEJAN, Ramin (ed.). **The Human Right to a Healthy Environment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
13. CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, 1992. Disponível em: https://www5.pucsp.br/ecopolitica/projetos_fluxos/doc_principais_ecopolitica/Declaracao_rio_1992.pdf. Acesso em: 5 nov. 2025.
14. UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **The human right to a clean, healthy and sustainable environment**. Resolução A/RES/76/300, de 28 jul. 2022. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A_RES_76_300-EN.pdf. Acesso em: 6 nov. 2025.
15. UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Paris Agreement**. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf. Acesso em: 7 nov. 2025.

16. Milan, Andrea; Oakes, Robert; Campbell, Jillian. **Tuvalu: Climate Change and Migration - Relationships Between Household Vulnerability, Human Mobility and Climate Change**. Bonn: UNU-EHS, Report n. 18, 2016.
17. INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Climate Mobility Trends and Capacity Needs Assessment**: Tuvalu. Suva: IOM Regional Office for Asia and the Pacific, 2025. Disponível em: <https://roasiapacific.iom.int/sites/g/files/tmzbd671/files/documents/2025-10/capacity-needs-assessment-tuvalu-final-formated.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.
18. LOSEKANN, Cátia; PAIVA, Raquel L. **Política Ambiental Brasileira**: responsabilidade compartilhada e desmantelamento. v. 27, p. 1–21, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/lj/asoc/a/HvDnjf38fzbMWw-FJhnbV3Np/?lang=pt>. Acesso em: 2 dez. 2025.
19. IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002.
20. OSTROM, Elinor. **A Polycentric Approach for Coping with Climate Change**. World Bank Working Paper, 2009.
21. MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.
22. BETSILL, Michele; BULKELEY, Harriet. **Cities and Climate Change**: Urban Sustainability and Global Environmental Governance. Routledge, 2003.
23. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2022.
24. IPCC. Sixth Assessment Report: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Cambridge University Press, 2022.
25. SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.
26. NUSDEO, Ana Maria. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018.
27. Nansen Initiative Protection Agenda (2015), s.p. Disponível em: https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 5 nov. 2025.
28. UNFCCC. Loss and Damage Fund – Operationalization Documents (2023). Disponível em: https://unfccc.int/documents/636618?utm_source=chatgpt.com. Acesso em: 5 nov. 2025.
29. MILARÉ, Édis. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: RT, 2018.

REFERÊNCIAS

CASTLES, Stephen; DE HAAS, Hein; MILLER, Mark J. **The Age of Migration**. 5. ed. New York: Guilford Press, 2014.

CEPED/UFSC. **Atlas Brasileiro de Desastres Naturais**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 2023.

CEMADEN. **Declaração sobre a seca amazônica de 2023 e suas consequências imprevistas**. São José dos Campos: Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/noticias-cemaden/secas-sem-precedentes-na-bacia-amazonica-sao-apontadas-pelo-observatorio-global-da-secas/231207AMAZONDROUGHTSTATEMENT_portugues3.pdf. Acesso em: 3 nov. 2025.

DEFESA CIVIL DO RIO GRANDE DO SUL. **Relatório Operacional das Enchentes de 2024**. Porto Alegre, 2024.

IBGE. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Meio Ambiente**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2002. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=26063&view=detalhes>. Acesso em: 3 nov. 2025.

IPCC. **Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/>. Acesso em: 2 nov. 2025.

IPCC. **Sixth Assessment Report: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Cambridge: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Acesso em: 4 nov. 2025.

IOM – INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION. **Climate Mobility Trends and Capacity Needs Assessment**. Suva: IOM Regional Office for Asia and the Pacific, 2025. Disponível em: <https://roasiapacific.iom.int/sites/g/files/tmzbdl671/files/documents/2025-10/capacity-needs-assessment-tuvalu-final-formated.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2025.

KNOX, John H.; PEJAN, Ramin (ed.). **The Human Right to a Healthy Environment**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

LOSEKANN, Cátia; PAIVA, Raquel L. Política ambiental brasileira: responsabilidade compartilhada e desmantelamento. **Ambiente & Sociedade**, v. 27, p. 1–21, 2024. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/HvDnjf38fzbMWrfJJnbV3Np/>. Acesso em: 2 dez. 2025.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2022.

McADAM, Jane. **Climate Change, Forced Migration and International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

MILAN, Andrea; OAKES, Robert; CAMPBELL, Jillian. **Tuvalu: Climate Change and Migration – Relationships Between Household Vulnerability, Human Mobility and Climate Change**. Bonn: UNU-EHS, 2016. Disponível em: <https://library.sprep.org/sites/default/files/2021-09/tuvalu-climate-change-migration-relationships.pdf>. Acesso em: 2 nov. 2025.

MILARÉ, Édís. **Direito do Ambiente**. 11. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2018.

NANSEN INITIATIVE. **Protection Agenda**. 2015. Disponível em: <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2015/02/PROTECTION-AGENDA-VOLUME-1.pdf>. Acesso em: 5 nov. 2025.

NUSDEO, Ana Maria. **Direito Ambiental & Economia**. Curitiba: Juruá, 2018.

ONU. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951)**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/overview/1951-refugee-convention>. Acesso em: 2 nov. 2025.

ONU. **Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados (1967)**. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/1951-refugee-convention-and-1967-protocol-relating-status-refugees>. Acesso em: 2 nov. 2025.

OSTROM, Elinor. **A Polycentric Approach for Coping with Climate Change**. World Bank Policy Research Working Paper n. 5095, 2009.

PNUMA. **UNEP Annual Report 2024**. Nairobi: United Nations Environment Programme, 2024. Disponível em: <https://www.unep.org/es/resources/unep-annual-report>. Acesso em: 2 dez. 2025.

SARLET, Ingo Wolfgang; FENSTERSEIFER, Tiago. **Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

UNITED NATIONS. **The Human Right to a Clean, Healthy and Sustainable Environment**. Resolução A/RES/76/300, 28 jul. 2022. Disponível em: https://digitallibrary.un.org/record/3983329/files/A_RES_76_300-EN.pdf. Acesso em: 6 nov. 2025.

UNFCCC. **Paris Agreement**. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/paris_agreement_english_.pdf. Acesso em: 7 nov. 2025.

UNFCCC. **Loss and Damage Fund – Operationalization Documents**. Bonn, 2023. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/636618>. Acesso em: 5 nov. 2025.

Recebido em: 18/12/25

Aceito em: 22/12/2025

ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL NA PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 28/2023

Municipal Public Advocacy in Constitutional Amendment Proposal Nº. 28/2023

Robson Soares de Souza

Procurador do Município de São Lourenço (MG, Brasil). Doutorando em Direito Constitucional. Especialista em Direito Municipal. Presidente da Comissão de Direito Público da 19ª Subseção da OAB/MG. Professor em cursos de capacitação de servidores e gestores públicos.

Resumo

Tramita no Senado Federal a Proposta de Emenda à Constituição 28/2023 apresentada por vários senadores a qual insere os Procuradores dos Municípios no *caput* do artigo 132 da Constituição Federal de 1988 estabelecendo que o ingresso ao cargo se dará por concurso público, que serão organizados em carreira e que exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica dos respectivos entes federados. Em seu parágrafo primeiro se discrimina que referida determinação é obrigatória somente em relação aos entes municipais com população igual ou superior a 60.000 (sessenta mil) habitantes, podendo os municípios com população inferior a esse quantitativo serem representados por advogados ou sociedade de advogados contratados nos termos do art. 37, inciso XXI, e do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil. Ponto polêmico gerado pela emenda se refere aos municípios com menos de sessenta mil habitantes que aparentemente são excluídos da proposta. No entanto, pretende-se clarear o entendimento de que a adequada interpretação da inovação constitucional aponta que a PEC não mitiga ou inviabiliza esse ideal. Ao contrário, visa-se demonstrar que a emenda institucionaliza expressamente a carreira dos procuradores municipais e, finalmente, a eles garante o devido *status* constitucional, tratando-se de municípios com mais ou menos de sessenta mil habitantes indiscriminadamente. Busca-se construir o entendimento de que se apresenta como norma instituidora que adota fator temporal para que os municípios brasileiros estruturarem suas procuradorias assumindo a adequada simetria orgânica entre os entes federativos.

Palavras-Chave: Advocacia pública municipal. Constitucionalização. Princípio Federativo. Princípio da Simetria. Funções Essenciais à Justiça.

Abstract

The Proposed Amendment to the Constitution 28/2023, presented by several senators, is currently being processed in the Federal Senate. It includes the Municipal Prosecutors in the *caput* of article 132 of the 1988 Federal Constitution, establishing that entry to the position will be through a public selection process, that they will be organized into a career, and that they will exercise judicial representation and legal consultancy for the respective federated entities. Its first paragraph states that said determination is mandatory only in relation to municipal entities with a population equal to or greater than 60,000 (sixty thousand) inhabitants, and municipalities with a population below this number may be represented by lawyers or law firms hired under the terms of art. 37, item XXI, and the Statute of the Bar Association and the Brazilian Bar Association. A controversial point generated by the proposed amendment refers to municipalities with less than sixty thousand inhabitants, which apparently are excluded from the proposal. However, the aim is to clarify the understanding that the proper interpretation of the constitutional innovation indicates that the PEC does not mitigate or make this ideal unfeasible. On the contrary, the aim is to demonstrate that the amendment expressly institutionalizes the career of municipal prosecutors and, finally, guarantees them the due constitutional status, in the case of municipalities with more or less than sixty thousand inhabitants indiscriminately. The aim is to build the understanding that it presents itself as an institutional norm that adopts a time factor so that Brazilian municipalities can structure their prosecutors' offices, assuming the appropriate organic symmetry between the federative entities.

Keywords: Municipal public advocacy. Constitutionalization. Federative Principle. Principle of Symmetry. Functions Essential to Justice.

Sumário:

1. Introdução; 2. Do histórico de proposta de emendas à Constituição sobre a Advocacia Pública nos Municípios; 3. Da dimensão constitucional da Advocacia Pública Municipal; 4. Classificação da PEC 28/2023 quanto à sua eficácia; 5. Fator temporal de eficácia da norma constitucional e respeito à autonomia dos municípios – O caso dos municípios com menos de sessenta mil habitantes; 6. Considerações Finais; 7. Notas; Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece em seu Título IV a organização dos poderes, prevendo-se, em síntese, a composição, atribuições e atuação dos Poderes Legislativo (Capítulo I do Título IV) e Executivo (Capítulo II do Título IV) em âmbito federal, assim como organiza o Poder Judiciário (Capítulo II do Título IV) discriminando seus órgãos, seus princípios, garantias dos juízes e as competências dos tribunais.

Logo após o capítulo dedicado ao Poder Judiciário, a Constituição da República de 1988 apresenta as Funções Essenciais à Justiça (Capítulo IV) encerrando o Título IV. Encontram-se nesse capítulo o Ministério Público (Seção I), a Advocacia Pública (Seção II), a Advocacia (Seção III) e a Defensoria Pública (Seção IV).

Desse esquema traçado da Constituição se percebe que há lógica na estruturação das funções estatais, iniciando-se pela previsão do Poder Legislativo, posteriormente do Poder Executivo, passando-se ao Poder Judiciário e, finalmente, às Funções Essenciais à Justiça.

Dentro do contexto proposto, tem-se que os Poderes Legislativo e Executivo se encontram na esfera democrática de escolha de governantes eleitos pelo povo, desempenhando a representatividade própria desse modelo. É a essência estatal da política enquanto estruturas e meios de conformação da vontade popular e de sua autodeterminação preconizadas na Constituição da República de 1988.¹

Já a conformação constitucional conferida ao Poder Judiciário e às Funções Essenciais à Justiça não impõe a participação popular direta por meio de voto, pois lhes conferem organização e estrutura que propiciam a efetividade normativa estatal e sua aplicação regular.

Desse modo, a Constituição da República de 1988 delinea o sistema jurisdicional brasileiro com o Poder Judiciário, o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública cada um exercendo seu papel² com a finalidade de construir uma sociedade livre, justa e solidária, promovendo o bem de todos e de acordo com uma concepção pública de justiça.³

Atendo-se ao tema do presente trabalho, tratando-se especificamente da Advocacia Pública, a Constituição da República de 1988 trouxe expressamente a instituição da advocacia-geral da União, órgão de representação judicial e extrajudicial da União, cujos cargos são providos por meio de concurso público. Também trouxe a obrigatoriedade de que os Estados e o Distrito Federal sejam representados por procuradores aprovados em concurso público e organizados em carreira.

Ou seja, a Constituição da República de 1988 instituiu o órgão federal da advocacia pública, determinando-se que seus cargos sejam providos por concurso, e impôs aos Estados e Distrito Federal promovessem a criação de cargos de procuradores organizados em carreira sendo providos tais cargos por meio da regra constitucional do concurso público (artigo 37, II da Constituição da República de 1988).

Coerente à lógica do desenho declinado da estruturação constitucional, o poder do povo exercido por meio do voto para escolher seus representantes é relacionado aos Po-

deres Legislativo e Executivo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ou seja, o exercício político de participação popular como reflexo da democracia é garantido nas três esferas federativas (União, Estados e Municípios).

O contexto que se visa expor deve ser lido em consonância aos princípios que permeiam a matéria já que por eles se fundamentam adequadamente as ideias a seguir declinadas.⁴ O princípio federativo, inclusive, estabelecido pela Constituição da República de 1988 obriga o respeito à autonomia de cada ente conforme suas competências, não se admitindo interferências não autorizadas legalmente.⁵ Importante também mencionar que o princípio da simetria impõe que sejam observadas as mesmas características aplicáveis nos três níveis federativos justamente pela adoção do modelo democrático assumido e garantido pela Constituição.⁶

Já no sistema jurisdicional estabelecido pela Constituição da República de 1988, o Poder Judiciário é organizado no âmbito da União e no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, não havendo Poder Judiciário em âmbito municipal e nem podendo se cogitar tal circunstância por total ausência de qualquer aceno em tal sentido. Igualmente, não há previsão de organização do Ministério Público em nível municipal, assim como não pode haver defensorias públicas organizadas por municípios.

Concernente à Advocacia Pública, enquanto Função Essencial à Justiça, inobstante esteja inserida nesse sistema jurisdicional que a Constituição da República de 1988 instituiu, percebe-se que sua essência escapa da ligação com o Poder Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública justamente por se encontrar acoplada à Administração Pública em sentido amplo.

Toda responsabilidade advinda da atuação estatal, seja ela do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, haverá de ser defendida pela Advocacia Pública. Assim, havendo a instituição de órgão da Advocacia Pública da União para sua representação, havendo a previsão de que os cargos da Advocacia Pública dos Estados e Distrito Federal sejam providos por concurso e que a eles cabem a representação do ente respectivo, restam os municípios sem o respaldo devido para sua representação já que há essa lacuna na Constituição da República de 1988.

Não se pode admitir que tal silêncio tenha sido proposital e com a aceitação de ser prescindível procuradores concursados porquanto não faz sentido inserir os municípios como entes federativos, dotados de autonomia, e não lhes dar o tratamento devido.⁷

Assim, a Constituição da República 1988 não traz expressamente a imperatividade de criação de cargos de procuradores municipais e provimento por meio de concurso público, mas também não veda sua ocorrência em qualquer hipótese analítica interpretativa.

Desse modo, tendo como base o princípio federativo e o princípio da simetria, devendo aos Municípios ser assegurada sua autonomia e devendo seguir a conformação constitucional da União e dos Estados em relação ao Poder Legislativo e Poder Executivo, a Advocacia Pública, embora sem a devida e expressa previsão constitucional, deve ser instituída e estruturada em cada município brasileiro sendo seus cargos providos por meio de concurso público.⁸

Com tal viés a Proposta de Emenda Constitucional 28/2023 se apresenta como reparadora dessa lacuna. Outras PEC's trataram do tema, mas sem a devida finalização dos trâmites no Congresso Nacional. A diferença principal da PEC 28/2023 em relação às anteriores se refere ao limite populacional para aplicação imediata da obrigatoriedade da instituição de órgão de Advocacia Pública.

Aludida PEC prevê que a obrigatoriedade do provimento dos cargos de procuradores dos municípios por meio de concurso aplica-se aos entes municipais com população igual ou superior a 60.000 (sessenta mil) habitantes, autorizando que os Municípios com população inferior a esse quantitativo sejam representados por advogados ou sociedade de advogados contratados nos termos do art. 37, inciso XXI da Constituição da República de 1988⁹ e nos moldes definidos no Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

Transcreve-se o inteiro teor da PEC 28/2023 para melhor análise:¹⁰

Art. 1º O art. 132 da Constituição Federal passa a vigorar com as seguintes alterações:

Art. 132. Os Procuradores dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas.

§ 1º Com relação aos Procuradores dos Municípios, aplica-se obrigatoriamente o disposto no caput aos entes municipais com população igual ou superior a 60.000 (sessenta mil) habitantes, podendo os Municípios com população inferior a esse quantitativo, em face de suas peculiaridades, serem representados por advogados ou sociedade de advogados contratados nos termos do art. 37, inciso XXI, e do Estatuto da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após três anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias." (NR)

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 123:

"Art. 123. Com relação aos Procuradores dos Municípios, o disposto no art. 132 da Constituição Federal será efetivado no prazo de: I - 6 (seis) anos, para os Municípios com mais de 100.000 (cem mil) habitantes; II - 8 (oito) anos, para os Municípios a partir de 60.000 (sessenta mil) até 100.000 (cem mil) habitantes."

Art. 3º Em relação aos Municípios que já tenham atendido às disposições contidas no caput no art. 132 da Constituição Federal, independentemente do número de habitantes, esta Emenda Constitucional produz efeitos imediatos.

Art. 4º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Nota-se que, embora se preveja a obrigatoriedade do provimento dos cargos de procuradores por meio de concurso em municípios com mais de sessenta mil habitantes, a PEC deixa claro que nos municípios onde já haja a instituição de órgão e provimento de cargos de carreira de procurador seus efeitos são imediatos independentemente do número de habitantes. Em outras palavras, nos municípios em que já houve o debate político pela institucionalização do órgão de Advocacia Pública não ocorrerá qualquer interferência.

Nesse sentido, ainda que não se alcance imediatamente todos os municípios brasileiros, observa-se que a PEC, na forma como se apresenta, pode ser interpretada como norma de princípio institutivo no sentido de que deverá cada município promover a discussão sobre a institucionalização da Advocacia Pública em âmbito municipal, passando a ser entendido como assunto que alcança sua autonomia de organização como ente federativo e dentro da sua esfera de competência legislativa.

2. DO HISTÓRICO DE PROPOSTA DE EMENDAS À CONSTITUIÇÃO SOBRE A ADVOCACIA PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS

Inicialmente, importante se registrar que analisando o presente tema de forma sistemática, inobstante entendimentos em contrário, o posicionamento que se defende é no sentido de que o modelo mais adequado aos preceitos constitucionais é a institucionalização de procuradoria e provimento de cargo de procurador mediante concurso público em todos os municípios brasileiros considerando que se tratam de entes federativos e devem necessariamente criar e estruturar sua advocacia pública. No entanto, importa antes de adentrar nessa questão lembrar como a matéria é vista no campo político.

A constitucionalização da carreira de procuradores municipais já é debatida há anos no Congresso Nacional, conforme se demonstra. A Proposta de Emenda Constitucional 153 de 2003¹¹ que dispunha em sua redação a inclusão dos procuradores municipais no artigo 132 da Constituição Federal de 1988 foi arquivada no Senado Federal ao final da legislatura de 2022,¹² após ter tramitado na Câmara dos Deputados com expressivo número de votos pela sua aprovação (em primeiro turno, 396 votos “sim”, 02 votos “não” e 01 abstenção, total: 399; em segundo turno, 406 votos “sim”, 01 voto “não” e 02 abstenções; total: 409).¹³

Com o mesmo objetivo de incluir os procuradores municipais na Constituição Federal de 1988 tramita na Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional 82/2007¹⁴ apresentada pelo então deputado federal Flávio Dino, atualmente ministro do Supremo Tribunal Federal.

Referida PEC, além de incluir expressamente os procuradores municipais na CF/88, garante à Advocacia-Geral da União, às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios autonomia funcional, administrativa e financeira.¹⁵

Ou seja, além de incluir a carreira de procurador do município na CF/1988, a pretensão da PEC 82/2007 é ampla e confere à Advocacia Pública garantias conferidas aos órgãos do Poder Judiciário e ao Ministério Público. No ano de 2014, a Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC 82/2007 opinou unanimemente pela sua aprovação¹⁶ conferindo as autonomias financeira, orçamentária e técnica.

Mais recentemente, já no ano de 2023, houve a apresentação da PEC 28/2023, tratada neste trabalho, de autoria de diversos senadores, sendo aprovada pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado em reunião datada de 07 de agosto de 2024 e aguarda inclusão da matéria na ordem do dia para ser submetida ao plenário.

3. DA DIMENSÃO CONSTITUCIONAL DA ADVOCACIA PÚBLICA MUNICIPAL

Relevante se mencionar que a dimensão constitucional dos procuradores municipais também foi tema de julgamentos no STF, citando-se como alguns exemplos o Recurso Extraordinário (RE) 663696,¹⁷ a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 1037¹⁸ e a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6331.¹⁹ Nestes últimos o STF reconheceu a autonomia dos municípios em instituir suas procuradorias estabelecendo que não há imposição constitucional para tanto.

Dos cenários políticos e jurisprudenciais apontados é possível se observar que a carreira de procurador municipal se trata de matéria lacunosa e que exige tratamento específico na Constituição da República para se proporcionar a adequada institucionalização de suas funções, deveres, direitos e garantias notadamente em relação às demais instituições políticas e do sistema jurisdicional.

Como bem pontuado pelo senador Weverton, relator da PEC 28/2023, que em seu parecer afirma que *“a proposição visa justamente a consolidar a autonomia federativa, em seu sentido material, ao garantir aos Municípios paridade de armas com os demais entes federativos”*.²⁰

Portanto, nota-se empenho no campo político, assim como se apura tendência jurisprudencial no sentido de se reconhecer a necessidade da constitucionalização da carreira de procuradores municipais encerrando-se a discussão sobre a matéria e, finalmente, respeitando-se os municípios como entes federativos com a imprescindível estrutura de órgão de consultoria jurídica e representação judicial e extrajudicial composto por corpo técnico e isento de interferências.

No entanto, percebe-se forte resistência em relação à previsão constitucional de instituição de procuradorias municipais tendo como argumentos questões orçamentárias e questões referentes à autonomia administrativa dos municípios de se organizarem, além de se vislumbrar que o assunto alcança interesse de escritórios de advocacia que atuam na seara de consultoria e assessoramento jurídicos e prestam seus serviços às administrações municipais.

Diante do embate, na PEC 28/2023, visando remediar os interesses envolvidos, prevê-se o recorte populacional de sessenta mil habitantes para que seja obrigatória a criação de procuradorias e de cargos de procuradores a serem providos por concurso público.

4. CLASSIFICAÇÃO DA PEC 28/2023 QUANTO À SUA EFICÁCIA

No texto da PEC 28/2023 se vislumbram alcances diversos a depender das circunstâncias relativas à estruturação orgânico-institucional de cada município. Seus comandos preveem três situações: (i) obrigam municípios com mais de sessenta mil habitantes a proverem cargos de procurador do município mediante concurso público; (ii) desobrigam municípios com menos de sessenta mil habitantes a proverem cargos de procurador do município mediante concurso público, garantindo sua autonomia em relação à organização político-administrativa, indicando que cada município promova o debate sobre o tema pelas suas próprias vias legislativas e (iii) garantem o reconhecimento e legitimidade das procuradorias em municípios que já as instituíram imediatamente, independentemente do número de habitantes.

Desse contexto, buscando se definir teoricamente os efeitos finalísticos da PEC e a sua eficácia, dependerá de como cada município brasileiro se encontrará estruturado quando da sua aprovação para se poder aferir qual o efeito será aplicado naquela determinada realidade.

Pode-se, primeiramente, conforme a classificação de José Afonso da Silva,²¹ identificar o conteúdo da PEC como norma de eficácia limitada pois depender-se-á de regulamen-

tação em cada município brasileiro para plena produção de efeitos.²² As normas de eficácia limitada²³ não apresentam aplicabilidade imediata e direta sendo que, no caso em estudo, a aplicabilidade da PEC ficará a critério da decisão política de cada município com menos de sessenta mil habitantes.

Por sua vez, as normas de eficácia limitada se dividem em normas de princípios institutivos e normas de princípios programáticos. Atendo-se ao tema em análise, adota-se o entendimento que a PEC 28/2023 traz em seu conteúdo norma de eficácia limitada de princípio institutivo pois se impõe a estruturação das procuradorias nos municípios brasileiros.

Normas de eficácia limitada de princípio institutivo são normas que definem a forma de organização e estruturação da máquina estatal, dependendo do legislador infraconstitucional a complementação normativa para a efetiva implementação dessa organização estrutural.²⁴

Avançando na definição teórica, as normas definidoras de princípio institutivo ou organizativo se subdividem em impositivas ou facultativas. Nesse aspecto importa trazer à tona o recorte populacional prevista na PEC como fator de obrigatoriedade ou faculdade na estruturação da carreira de procurador do município.

As normas constitucionais definidoras de princípio institutivo impositivo obrigam a formalização da norma integrativa pelo ente que deve legislar sobre o tema. Por sua vez, as normas definidoras de princípio institutivo facultativo não obrigam a edição de normas integrativas, mas preveem a possibilidade de sua elaboração.

Identificam-se os dispositivos da PEC como normas definidoras de princípio institutivo ou organizativo pois se preconiza a estruturação da advocacia pública municipal em relação aos municípios que não promoveram até então a criação de suas procuradorias, mas com a necessidade de que haja sua implementação por meio de lei de cada ente municipal.

Conforme descrito alhures, a PEC 28/2023 obriga a criação de cargos de procuradores nos municípios com mais de sessenta mil habitantes, institucionalizando a advocacia pública nesses entes federativos em iguais moldes aos conferidos à União, aos Estados e Distrito Federal.

Ao se estabelecer que os procuradores dos Municípios exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica dos respectivos entes federativos a proposta torna indubitado que se trata de norma imperativa, não havendo outra conformação orgânica a ser adotada nos municípios com mais de sessenta mil habitantes. Ou seja, identifica-se como norma de eficácia limitada de princípio institutivo impositivo pois determina a obrigação da atuação legislativa infraconstitucional municipal.

Cabe mencionar que a proposta prevê prazo para que todos os municípios que não estejam em consonância com essa nova ordem promovam as medidas políticas e administrativas para tanto (I - seis anos, para os Municípios com mais de cem mil habitantes; II - oito anos, para os Municípios a partir de sessenta mil até cem mil habitantes). Esse prazo não altera sua natureza de eficácia limitada de princípio institutivo impositivo já que devem os municípios se movimentarem para criar os cargos e estrutura adequados conforme a imposição constitucional.

Por sua vez, referente aos municípios com menos de sessenta mil habitantes se verifica que as disposições da PEC se enquadram como normas de eficácia limitada de princípio institutivo facultativo uma vez que dependerá do debate político em cada município que contar com tal quantitativo populacional para que seja criado o órgão de advocacia pública. Ou seja, será necessário projeto de lei que discuta sobre o tema para que seja instituída naquele município a procuradoria e sejam criados os cargos de procurador.

5. FATOR TEMPORAL DE EFICÁCIA DA NORMA CONSTITUCIONAL E RESPEITO À AUTONOMIA DOS MUNICÍPIOS – O CASO DOS MUNICÍPIOS COM MENOS DE SESENTA MIL HABITANTES

A partir do cenário exposto se extrai que a PEC 28/2023 reconhece a envergadura institucional da classe dos procuradores municipais até então desprovida de amparo constitucional. Ou seja, os procuradores municipais serão, finalmente, encontrados expressamente no texto da Constituição da República de 1988 no capítulo das Funções Essenciais à Justiça.

Resta, portanto, a discussão sobre o recorte populacional previsto na PEC 28/2023. Em relação aos municípios com menos de sessenta mil habitantes os efeitos do texto constitucional terão aplicação imediata àqueles que já possuem sua estrutura de advocacia pública. Ou seja, no momento da aprovação da PEC 28/2023 não haverá procuradores excluídos. Todos os atuais ocupantes do cargo de procurador municipal imediatamente estarão abarcados pelas garantias que sobrevivem da aprovação da PEC 28/2023.

Cabe a análise no que tange aos municípios com menos de sessenta mil habitantes que não tenham constituído advocacia pública com a criação e provimento dos cargos de procurador. Nesse ponto, importa se esclarecer aspecto relevante em relação à redação do artigo 3º da PEC 28/2023 ao se prever que “em relação aos Municípios que já tenham atendido às disposições contidas no caput do art. 132 da Constituição da República de 1988, independentemente do número de habitantes, esta Emenda Constitucional produz efeitos imediatos.”

Interpretando-se literalmente a redação normativa transcrita observa-se que nela contém orientação temporal sobre os efeitos da PEC 28/2023 uma vez que o vocábulo “já” denota que muitos municípios se adiantaram em relação ao disposto na PEC. Assim, conclui-se que os demais municípios que “ainda” não o fizeram deverão, futuramente e igualmente, seguir os mesmos passos para terem os efeitos da PEC.

Desse modo, a PEC 28/2023 não promove segregação ou exclusão de qualquer espécie. Ao contrário, a PEC 28/2023 estabelece um parâmetro político que viabiliza, por ora, o reconhecimento da carreira expressamente na Constituição se verificando três alcances imediatos: (i) obrigatoriedade de criação das procuradorias e de cargos de procurador a serem providos por concurso para municípios com população igual ou superior a sessenta mil habitantes; (ii) em relação a qualquer município que já tenha criado procuradoria e provido cargo de procurador, os efeitos da PEC são imediatos; (iii) comando aos municípios com menos de sessenta mil habitantes que “ainda” não detêm procuradorias para que promovam o debate político local acerca de sua conveniência.

Assim, em relação a todos os municípios que já contam com estrutura normativa de sua advocacia pública se identifica a PEC 28/2023 como norma de eficácia limitada institutiva impositiva já integrada pois prescindível qualquer complementação normativa uma vez que essa complementação já existe antes da previsão da norma constitucional. Ou seja, afere-se que a norma de complementação já existia e já detinha eficácia antes mesmo de haver na Constituição a norma institutiva. Daí se nomear como norma de eficácia limitada institutiva impositiva já integrada.

O efeito trazido nesse caso é a garantia constitucional de que as procuradorias municipais já instituídas não venham a ser extintas por conveniências ou interesses diversos.

Em relação aos municípios com mais de sessenta mil habitantes que não possuem procuradores municipais organizados em carreira, a PEC 28/2023 apresenta norma de eficácia limitada de princípio institutivo impositivo que determina a atuação do legislador municipal para a implementação de seu comando.

Por fim, referente aos municípios com menos de sessenta mil habitantes que não possuam procuradores concursados, a PEC 28/2023 se afigura como norma de eficácia limitada de princípio institutivo facultativo, devendo-se, todavia, o município que não possua cargos de procuradores a serem providos por meio de concurso promover o debate sobre o tema, respeitando-se o processo democrático e a autonomia conferida pelo artigo 18 da Constituição da República de 1988 de auto-organização administrativa.²⁵

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Do cenário apresentado se percebe que a PEC 28/2023 vem estabelecer a necessidade de implementação gradual das procuradorias em todos os municípios por meio do debate político local e conforme a conveniência de cada ente, não se interferindo na autonomia de organização político-administrativo de cada ente municipal.

A partir da discussão política na formulação de melhorias administrativas, indubitoso que essa pauta deve ser levada a discussão nos âmbitos municipais. Em outras palavras, sendo certo que muitos municípios brasileiros já possuem estrutura de advocacia pública, a previsão constitucional promove uma diretriz a ser discutida no campo político de cada município que ainda não possui, podendo/devendo haver, inclusive, a participação popular no debate, associações e entidades de classe interessadas.

A PEC 28/2023, nesse sentido, servirá como fundamento para que o tema seja discutido nos municípios brasileiros que não possuam cargos de procurador providos por meio de concurso, inclusive naqueles que contarem com menos de sessenta mil habitantes, para que debatam sobre a conveniência de sua criação ou não para a estrutura administrativa municipal daquela localidade.

Assim, constata-se que a PEC 28/2023 vai ao encontro do entendimento do STF em relação à obrigatoriedade em criar procuradorias municipais, devendo ser entendida como: (i) norma de eficácia limitada de princípio institutivo impositivo para municípios com mais de sessenta mil habitantes; (ii) norma de eficácia limitada de princípio institutivo facultativo para municípios com menos de sessenta mil habitantes; e (iii) norma de eficácia limitada de

princípio institutivo impositivo já integrada para os municípios que já possuem estrutura de advocacia pública com cargos de procurador providos por concurso independentemente do número de habitantes.

Importante se conscientizar que, ainda que existam críticas em relação ao recorte populacional, a PEC 28/2023 se apresenta como um avanço para a carreira e se mostra como meio viável para se garantir a autonomia de todos os atuais procuradores municipais, devendo sua disposição ser observada gradualmente por todos os municípios brasileiros, promovendo-se a discussão na política local.

Por fim, acredita-se que a aprovação da PEC 28/2023 irá propiciar cada vez mais o reconhecimento da sociedade em relação às funções exercidas pelos procuradores municipais e de sua importância na estrutura administrativa do modelo federativo adotado na Constituição da República de 1988.

7. NOTAS

1. A democracia contemporânea é feita de votos, direitos e razões, o que dá a ela três dimensões: representativa, constitucional e deliberativa. A democracia representativa tem como elemento essencial o voto popular e como protagonista institucionais o Congresso e o Presidente, eleitos por sufrágio universal. A democracia constitucional apresenta como componente nuclear o respeito aos direitos fundamentais, que devem ser garantidos inclusive contra a vontade eventual das maiorias políticas. O árbitro final das tensões entre vontade da maioria e direitos fundamentais e, portanto, protagonista institucional desta dimensão da democracia, é a Suprema Corte. Por fim, a democracia deliberativa tem como seu elemento principal o oferecimento de razões, a discussão de ideias, a troca de argumentos. A democracia já não se limita ao momento do voto periódico, mas é feita de um debate público contínuo, que deve acompanhar as decisões políticas relevantes. O protagonista da democracia deliberativa é a sociedade civil, em suas diferentes instâncias, que incluem o movimento social, a imprensa, as universidades, os sindicatos, as associações e os cidadãos comuns. BARROSO, Luis Roberto. Os três papéis desempenhados pelas supremas cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. *In*: TOFFOLI, José Antônio Dias; AKERMAN, William; BALDINI, Alessandra; CARVALHO FILHO, José S. (org). **Controle Concentrado de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Brasília: Editora Sobredireito, 2024, p. 52.

2. A Constituição, contemporaneamente, delinea o espectro de possibilidades do sistema jurídico de um Estado, como condição de validade de todos os atos. Conforme realça José Afonso da Silva, “a Constituição é o vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e todos os poderes estatais são legítimos na medida e que ela os reconheça e na proporção por ela distribuídos”. AKERMAN, William. **Decisões Intermediárias e Diálogos Constitucionais com o Poder Legislativo em Portugal e no Brasil**. Brasília: Editora Sobredireito, 2024, p. 45.

3. Uma sociedade sé é bem ordenada não apenas quando promove o bem de todos, mas quando adota uma concepção pública de justiça e que as instituições sociais fundamentais atendam esses mesmos princípios de justiça. Por isso, “a justiça é a virtude primeira das instituições sociais, assim como a verdade o é dos sistemas de pensamento”. SILVA, Diogo Bacha e. **Para uma teoria crítica latino-americana: uma crítica da crítica democrática-liberal por Roberto Gargarella ao novo constitucionalismo latino-americano**. Diogo Bacha e Silva e Marcelo Andrade Cattoni. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024, p. 21/22.

4. Os princípios são normas imediatamente finalísticas, primariamente prospectivas e com pretensão de complementariedade e de parcialidade, para cuja aplicação se demanda uma avaliação da correlação entre o estado de coisas a ser promovido e os efeitos decorrentes da conduta havida como necessária à sua promoção. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 20. ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 104.

5. Autonomia é prerrogativa política outorgada pela Constituição a entidades estatais internas (Estados-membros. Distrito Federal e Municípios), para compor o seu governo e prover a sua Administração segundo o ordenamento jurídico vigente (CF, art. 18). É a administração própria daquilo que lhe é próprio. Daí por que a Constituição assegura a autonomia do Município pela composição de seu governo e pela administração própria no que concerne ao seu interesse local. [...] O governo local é que provê a Administração em tudo quanto respeite ao interesse local do Município, repelindo, por inconstitucional, qualquer intromissão de outro órgão, autoridade ou poder. MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro – São Paulo: Malheiros Editores, 1994. p. 80/82.

6. Os princípios instituem o dever de adotar comportamentos necessários à realização de um estado de coisas ou, inversamente, instituem o dever de efetivação de um estado de coisas pela adoção de comportamentos a ele necessários. Essa perspectiva de análise evidencia que os princípios implicam comportamentos, ainda que por via indireta e regressiva. ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 20. ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 106.

7. Defende-se que não se trata nem de silêncio constitucional – a Constituição não nega implicitamente a Advocacia Pública aos municípios – nem de omissão constitucional – o constituinte não deixou ao crivo do editor da lei orgânica do município ou ao crivo do legislador municipal decidir se institui ou não, para a respectiva entidade, a vez que o texto expresso exige uma interpretação extensiva, a partir da análise sistemática da Constituição. A razão é simples: todos os argumentos que justificam a Advocacia Pública para a União e para os estados-membros também a justificam para os municípios. Por evidente, o interesse destes é, juridicamente, equivalente ao interesse daqueles. Os municípios também não têm interesse em contrariar a Constituição e as leis. A necessidade de prerrogativas para o bom desempenho da missão de dizer qual é, segundo a legislação vigente, o interesse público a ser perseguido também está presente nos municípios. MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratação de Advogados por Pessoas Jurídicas de Direito Público. In: TAVARES, Gustavo Machado; MOURÃO, Carlos Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim (coord.). **A obrigatoriedade constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 241, p. 241.

8. Em 02.08.2018, o Plenário do Tribunal de Contas do Rio de Janeiro expediu determinação a todos os municípios jurisdicionados para que constituíssem adequadamente seus órgãos de procuradoria no prazo de 180 dias [...]. A relatoria do processo coube ao Conselheiro Substituto Marcelo Verdini Maia, que ponderou que a ausência de referência expressa aos Municípios no art. 132 da Constituição Federal não os exime de observá-lo, invocando como fundamentos o princípio da simetria e o brocardo jurídico latino que “onde existir a mesma razão, aí se aplicará a mesma regra geral”. Outrossim, ressaltou que a investidura em cargo público depende de aprovação prévia em concurso público (art. 37, II da Constituição) e, considerando que a advocacia pública é função eminentemente técnica, permanente e afeta à defesa dos interesses públicos, sua natureza é incompatível com o provimento em comissão. Destacou ainda as características da uniformidade, continuidade e impessoalidade do serviço público jurídico, que considerou imprescindível à municipalidade. REIS, Mário Luiz Norris Ribeiro. Procuradoria Municipal e Estado de Direito: contribuições para um modelo institucional em prol do desenvolvimento da Justiça Administrativa em nível local. In: TAVARES, Gustavo Machado; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; DOSSO, Taisa Cintra (coord.). **A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 36/37.

9. XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 05/10/1988, p. 1.

10. BRASIL. Senado Federal, Publicado no DSF nº 87 de 02/06/2023, p. 254-260. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157895>. Acesso em: 8 dez. 2025.

11. Art. 1º O artigo 132 da Constituição Federal abaixo enumerado passa a vigorar com a seguinte redação: "Art. 132. Os Procuradores dos Estados, Municípios e Distrito Federal, organizados em carreira, na qual o ingresso dependerá de concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as suas fases, exercerão a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas. Parágrafo único. Aos procuradores referidos neste artigo é assegurada estabilidade após 3 (três) anos de efetivo exercício, mediante avaliação de desempenho perante os órgãos próprios, após relatório circunstanciado das corregedorias." Art. 2º Esta Emenda Constitucional entrar em vigor na data de sua publicação. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131591>. Acesso em: 8 dez. 2025.

12. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-153-2003-cd>. Acesso em: 16 maio 2025.

13. Aprovada, em primeiro turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 153, de 2003. Sim: 396; não: 02; abstenção: 01; total: 399. (DCD do dia 28/03/12 pág 8716 COL 01); Aprovada, em segundo turno, a Proposta de Emenda à Constituição nº 153, de 2003. Sim: 406; não: 01; abstenção: 02; total: 409. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=131591>. Acesso em: 16 maio 2025.

14. Art. 1º Fica acrescentado o seguinte art. 132-A à Constituição Federal: "Art. 132-A. À Advocacia-Geral da União e órgãos vinculados, bem como às Procuradorias-Gerais dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incumbe a orientação jurídica e a defesa, em todos os graus, dos entes públicos, asseguradas autonomias administrativa, orçamentária e técnica, além da iniciativa de organização dos seus quadros e de propostas orçamentárias anuais, dentro dos limites estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Parágrafo único. Os membros da Advocacia Pública são invioláveis no exercício das suas funções e atuam com independência, observada a juridicidade, racionalidade, uniformidade e a defesa do patrimônio público, da justiça fiscal, da segurança jurídica e das políticas públicas, nos limites estabelecidos na Constituição e nas leis pertinentes". BRASIL, Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXIX - nº 066, 09 de maio de 2014, p. 803. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020140509000660000.PDF#page=793>. Acesso em: 16 maio 2025.

15. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=354302>. Acesso em: 16 jun. 2025.

16. A Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 82-A, de 2007, do Sr. Flávio Dino e outros, que "acresce os arts. 132-A e 135-A e altera o art. 168 da Constituição Federal" (atribui autonomia funcional e prerrogativas aos membros da Defensoria Pública, Advocacia da União, Procuradoria da Fazenda Nacional, Procuradoria-Geral Federal, Procuradorias das autarquias e às Procuradorias dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios) e apensada, em reunião ordinária realizada hoje, opinou unanimemente pela aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 82/2007 e da PEC Nº 452/2009, apensada, com substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado Lelo Coimbra. Participaram da votação os Senhores Deputados: Alessandro Molon – Presidente, Efraim Filho e Jerônimo Goergen – Vice-Presidentes, Lelo Coimbra, Relator; Alice Portugal, Cesar Colnago, Diego Andrade, Fábio Trad, José Augusto Maia, Paulo Foletto, Vieira da Cunha, Lincoln Portela, Onofre Santo Agostini, Paulo Teixeira e Policarpo. Sala da Comissão, 7 de maio de 2014. – Deputado Alessandro Molon, Presidente – Deputado Lelo Coimbra, Relator. BRASIL, Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXIX - nº 066, 09 de maio de 2014, p. 803 Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020140509000660000.PDF#page=793>. Acesso em: 16 maio 2024.

17. Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. REPERCUSSÃO GERAL. CONTROVÉRSIA DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL ACERCA DO TETO APLICÁVEL AOS PROCURADORES DO MUNICÍPIO. SUBSÍDIO DO DESEMBARGADOR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA, E NÃO DO PREFEITO. FUNÇÕES ESSENCIAIS À JUSTIÇA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

1. Os procuradores municipais integram a categoria da Advocacia Pública inserida pela Constituição da República dentre as cognominadas funções essenciais à Justiça, na medida em que também atuam para a preservação dos direitos fundamentais e do Estado de Direito.

2. O teto de remuneração fixado no texto constitucional teve como escopo, no que se refere ao *thema decidendum*, preservar as funções essenciais à Justiça de qualquer contingência política a que o Chefe do Poder Executivo está sujeito, razão que orientou a aproximação dessas carreiras do teto de remuneração previsto para o Poder Judiciário.

3. Os Procuradores do Município, conseqüentemente, devem se submeter, no que concerne ao teto remuneratório, ao subsídio dos desembargadores dos Tribunais de Justiça estaduais, como impõe a parte final do art. 37, XI, da Constituição da República.

4. A hermenêutica que exclua da categoria "Procuradores" - prevista no art. 37, XI, parte final, da CRFB/88 – os defensores dos Municípios é inconstitucional, haja vista que *ubi lex non distinguit, nec interpres distinguere debet*. [...]

Tema 510 - Teto remuneratório de procuradores municipais. Tese: A expressão 'Procuradores', contida na parte final do inciso XI do art. 37 da Constituição da República, compreende os Procuradores Municipais, uma vez que estes se inserem nas funções essenciais à Justiça, estando, portanto, submetidos ao teto de noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 663696**. Relator: Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2019. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito, DJe, Brasília, DF, n. 183, div. 21 ago. 2019, pub. 22 ago. 2019).

18. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. 2. Art. 43, V, §§ 4º e 5º, da Lei Complementar 136/2020, do Município de Macapá/AP. 3. Municípios não são obrigados a instituir Advocacia Pública Municipal. Liberdade de conformação. 4. Criada Procuradoria Municipal, há de observar-se a unicidade institucional. Exclusividade do exercício das funções de assessoramento e consultoria jurídica, bem assim de representação judicial e extrajudicial. Ressalvadas as hipóteses excepcionais, conforme a jurisprudência do STF. 5. Impossibilidade de ocupantes de cargos em comissão, estranhos ao quadro da Procuradoria-Geral do Município, exercerem as funções próprias dos Procuradores Municipais. 6. Parcial procedência do pedido. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADPF 1037**, Relator: Gilmar Mendes, 19 de agosto de 2024. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico, DJe, Brasília, DF, s/n, div. 21 ago. 2024, pub. 22 ago. 2024).

19. Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade. Direito Administrativo. Conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento definitivo de mérito. Art. 81-a da Carta Estadual pernambucana. Interpretação que permite obrigatoriedade de instituição de procuradoria nos municípios. Ofensa à autonomia municipal. Interpretação conforme à constituição. Norma que permite a contratação de advogados particulares para a execução de atribuições do órgão de advocacia pública. Excepcionalidade. Violação à regra constitucional do concurso público. Arts. 37, caput e inciso II, 131 e 132 da CRFB/88. Inconstitucionalidade material ação direta de inconstitucionalidade parcialmente procedente. 1. A instituição de Procuradorias municipais depende da escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-organização. 2. É inconstitucional a interpretação de norma estadual que conduza à obrigatoriedade de implementação de Procuradorias municipais, eis que inexistente norma constitucional de reprodução obrigatória que vincule o poder legislativo municipal à criação de órgãos próprios de advocacia pública. Precedentes. 3. É materialmente inconstitucional dispositivo de Constituição Estadual que estabeleça a possibilidade de contratação direta e genérica de serviços de representação judicial e extrajudicial, por ferir a regra constitucional de concurso público. 4. Realizada a opção política municipal de instituição de órgão próprio de procuradoria, a composição de seu corpo técnico está vinculada à incidência das regras constitucionais, dentre as quais o inafastável dever de promoção de concurso público (artigo 37, inciso II, da Constituição Federal). 5. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga parcialmente procedente para: (i) conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 81-A, caput, da Constituição do Estado de Pernambuco, no sentido de que a instituição de Procuradorias municipais depende de escolha política autônoma de cada município, no exercício da prerrogativa de sua auto-or-

ganização, sem que essa obrigatoriedade derive automaticamente da previsão de normas estaduais; (ii) declarar a inconstitucionalidade do § 1º e do § 3º art. 81-A da Constituição do Estado de Pernambuco, tendo em vista que, feita a opção municipal pela criação de um corpo próprio de procuradores, a realização de concurso público é a única forma constitucionalmente possível de provimento desses cargos (art. 37, II, da CRFB/88), ressalvadas as situações excepcionais situações em que também à União, aos Estados e ao Distrito Federal pode ser possível a contratação de advogados externos, conforme os parâmetros reconhecidos pela jurisprudência desta Corte. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 6331**. Relator: Luiz Fux, 9 de abril de 2024. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico, DJe, Brasília, DF, s/n, div. 24 abr. 2024, pub. 25 abr. 2024.).

20. Parecer (SF) nº 69/2024, de 07 de agosto de 2024. Disponível: https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=9759073&ts=1726664139893&rendition_principal=S&disposition=inline.

21. O Professor José Afonso da Silva classifica as normas constitucionais em três grupos, a saber, normas de eficácia plena, normas de eficácia contida e normas de eficácia limitada. [...] As normas de eficácia limitada são aquelas que produzem seus plenos efeitos depois da exigida regulamentação. Elas asseguram determinado direito, mas este não poderá ser exercido enquanto não for regulamentado pelo legislador ordinário. Enquanto não expedida a regulamentação, o exercício do direito permanece impedido. MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. – Salvador: Juspodivm, 2011, p. 81/82.

22. São as únicas que, definitivamente, não são bastante em si. Nesses termos, elas não reúnem todos os elementos necessários para a produção de todos os efeitos jurídicos. São normas que têm aplicabilidade apenas indireta ou mediata. Elas vão precisar de regulamentação para a produção de todos os efeitos jurídicos. Essas normas só vão ter aplicabilidade direta e imediata se forem reguladas, complementadas pelo legislador infraconstitucional. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 82.

23. Normas constitucionais de eficácia limitada são aquelas que apresentam aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses, após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a aplicabilidade. MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006, 105.

24. Normas constitucionais de eficácia limitada de princípio institutivo são normas constitucionais que traçam esquemas gerais de organização e estruturação de órgãos, entidades e instituições do Estado. E, obviamente, vai depender do legislador a complementação desses esquemas gerais. FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p. 83.

25. Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 05/10/1988, p. 1.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. DOU de 5 de outubro de 1988, p. 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Diário da Câmara dos Deputados**, Ano LXIX - nº 066, 09 de maio de 2014, p. 803. Disponível em: <https://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD0020140509000660000.PDF#page=793>. Acesso em: 16 maio 2025.

BRASIL. Senado Federal, **Diário do Senado Federal nº 87 de 2 de junho de 2023**, p. 254-260. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/157895>. Acesso em: 8 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 663696**. Relator: Luiz Fux, 28 de fevereiro de 2019. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico Repercussão Geral – Mérito, DJe, Brasília, DF, n. 183, div. 21 ago. 2019, pub. 22 ago. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 6331**. Relator: Luiz Fux, 9 de abril de 2024. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico, DJe, Brasília, DF, s/n, div. 24 abr. 2024, pub. 25 abr. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 1037**. Relator: Gilmar Mendes, 19 de agosto de 2024. Tribunal Pleno. Processo Eletrônico, DJe, Brasília, DF, s/n, div. 21 ago. 2024, pub. 22 ago. 2024.

AKERMAN, William. **Decisões Intermediárias e Diálogos Constitucionais com o Poder Legislativo em Portugal e no Brasil**. Brasília: Editora Sobredireito, 2024.

ÁVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios**: da definição à aplicação dos princípios jurídicos. 20. ed. ver e atual. São Paulo: Malheiros, 2021.

BARROSO, Luis Roberto. Os três papéis desempenhados pelas supremas cortes nas democracias constitucionais contemporâneas. In: TOFFOLI, José Antônio Dias; AKERMAN, William; BALDINI, Alessandra; CARVALHO FILHO, José S. (org). **Controle Concentrado de Constitucionalidade no Supremo Tribunal Federal**. 2. ed. Brasília: Editora Sobredireito, 2024.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Contratação de Advogados por Pessoas Jurídicas de Direito Público. In: TAVARES, Gustavo Machado; MOURÃO, Carlos Figueiredo; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim (coord.). **A obrigatoriedade constitucional das Procuradorias Municipais**. Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 241.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 9. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7. ed. atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.

MORAES, Alexandre. **Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

REIS, Mário Luiz Norris Ribeiro. Procuradoria Municipal e Estado de Direito: contribuições para um modelo institucional em prol do desenvolvimento da Justiça Administrativa em nível local. In: TAVARES, Gustavo Machado; VIEIRA, Raphael Diógenes Serafim; DOSSO, Taisa Cintra (coord.). **A Advocacia Pública Municipal como instrumento de concretização dos Direitos Fundamentais**. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SILVA, Diogo Bacha e. **Para uma teoria crítica latino-americana**: uma crítica da crítica democrática-liberal por Roberto Gargarella ao novo constitucionalismo latino-americano. Diogo Bacha e Silva e Marcelo Andrade Cattoni. Belo Horizonte: Conhecimento Editora, 2024.

Recebido em: 20/06/2025

Aceito em: 09/12/2025

RESERVA DE SOLO PARA MORADIA E MISTURA SOCIAL

Land Reservation and Social Mix

Oswaldo José Gonçalves de Mesquita Filho

Doutor e mestre em Direito Urbanístico pela Universidade Federal de Minas Gerais. Registrador em Bela Vista de Goiás (GO, Brasil). Membro do Projeto de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

Daniel Gaio

Professor Associado na Universidade Federal de Minas Gerais (MG, Brasil). Membro do Corpo Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito/UFMG. Líder do Projeto de Pesquisa e Extensão RE-HABITARE (CNPq).

Resumo

O campo de estudo do artigo envolve a reserva de solo como instrumento jurídico-urbanístico voltado à efetivação do direito à moradia adequada e à promoção da mistura social. Com base na experiência espanhola e utilizando-se do método da comparação funcional, busca compreender como a destinação obrigatória de parcelas de empreendimentos à habitação social atua na mitigação da segregação espacial. O objetivo é demonstrar que a reserva de solo materializa a função social da propriedade e o direito à moradia adequada, constituindo elemento essencial do planejamento urbano inclusivo. Adota-se a vertente jurídico-social e a abordagem é dedutiva. Conclui-se que a mistura social é o principal fundamento e finalidade da reserva de solo, representando um caminho viável para cidades mais coesas e socialmente integradas.

Palavras-chave: Reserva de solo. Mistura social. Direito à moradia. Função social da propriedade. Políticas urbanas.

Abstract

The article's field of study encompasses land reservation as a legal and urban-planning instrument aimed at the implementation of the right to adequate housing and the promotion of social mix. Based on the Spanish experience and using the method of functional comparison, it seeks to understand how the mandatory allocation of portions of real estate developments to social housing operates in mitigating spatial segregation. The objective is to demonstrate that land reservation gives concrete expression to the social function of property and the right to adequate housing, constituting an essential element of inclusive urban planning. The study adopts a legal-social approach and the analysis is deductive. It concludes that social mix is the principal foundation and purpose of land reservation, representing a viable path toward more cohesive and socially integrated cities.

Keywords: Land reservation. Social mix. Right to housing. Social function of property. Urban policies.

Sumário:

1. Introdução; 2. Conceito e características da reserva de solo; 3. A mistura social; 4. Considerações finais; 5. Notas; Referências

1. INTRODUÇÃO

Imagine-se a seguinte situação: um proprietário de uma grande área deseja viabilizar uma incorporação imobiliária no local, que resultará em diversos apartamentos, destinados à comercialização. Situação bastante comum e corriqueira. Contudo, ao se deparar com uma lei – municipal, estadual e/ou federal –, o empreendedor é alertado para o dever legal de destinação de uma porção do seu empreendimento para moradia social, ou seja, que a comercialização de alguns apartamentos ficará restrita, haja vista a destinação para o Poder Público ou diretamente para a população mais pobre.

A partir desse cenário, cria-se outra situação: em um prédio de classe média/alta, localizado na área central de uma grande cidade, os moradores têm de conviver diariamente com moradores de classes sociais distintas, visto que alguns apartamentos foram destinados para moradia social, perfectibilizando a chamada reserva de solo. No elevador, estariam aqueles que se tornaram proprietários pela aquisição regular dos imóveis e os demais que se encaixaram nas hipóteses para acessar a moradia social. Um choque cultural diuturno de diversas nuances, da formação pessoal/profissional ao vestuário.

No cenário brasileiro, os casos hipotéticos ocasionam, sem dúvidas, diversos sentimentos. De um lado, a irrisignação para os proprietários/empreendedores, que, por certo, utilizariam os mais variados argumentos pela inconstitucionalidade da suposta norma. De outro lado, o espanto/surpresa para a maioria da população, que, imersa em uma lógica patrimonialista e da “casa própria”, não está acostumada com situações em que o direito de propriedade sofre limitações frente ao direito à moradia.

Poder-se-ia indicar como relevantes, ainda, os conflitos sociais diários que provavelmente seriam vivenciados nos imóveis com tal estrutura. A ideia de mistura social é positiva para a efetivação do direito à moradia adequada e para o planejamento urbano como um todo, mas é inegável que a convivência tão próxima entre classes sociais pode ocasionar diversos conflitos de toda ordem.

O instituto por trás das situações retratadas é a reserva de solo (*reserva de suelo*),¹ prevista no ordenamento jurídico espanhol, e que é, em suma, a previsão de destinação obrigatória de parcela da propriedade para moradia social. Tal instrumento não é exclusividade espanhola, encontrando-se previsto em diversos locais do mundo, inclusive com outras nomenclaturas, como é o caso do *inclusionary housing*, nos Estados Unidos da América (EUA), e da Cota de Solidariedade, na França.

A reserva de solo é um mecanismo jurídico e urbanístico que visa assegurar o uso de parte dos empreendimentos imobiliários para a construção de habitações protegidas ou sociais. O instrumento foi consolidado na legislação espanhola como parte das políticas de urbanismo destinadas a garantir o direito constitucional à moradia adequada, previsto no artigo 47 da Constituição da Espanha. O conceito de reserva de solo envolve destinar parcelas específicas de terrenos urbanos para a construção de habitações sujeitas a regimes de proteção pública, atendendo, principalmente, a população pobre.

No primeiro tópico, serão aprofundados os conceitos, características e fundamentos da reserva de solo, sendo posteriormente analisado um dos seus pressupostos que consiste na implementação da mistura social. O combate à segregação social e a efetivação do direito à moradia adequada são os principais fundamentos e objetivos da reserva de solo, o que será objeto de análise ao longo do artigo.

A opção metodológica é a vertente jurídico-social, uma vez que compreende o fenômeno jurídico no ambiente social mais amplo (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 65). Por sua vez, o raciocínio científico é o dedutivo, já que se parte de premissas gerais para, no decorrer do texto, tecer considerações específicas (Gustin; Dias; Nicácio, 2020, p. 71).

2. CONCEITO E CARACTERÍSTICAS DA RESERVA DE SOLO

O conceito de “reserva de solo” refere-se à destinação obrigatória de uma parcela de terras para habitação social, algo ainda incomum e de difícil aceitação no Brasil. Ao contrário de outros países, onde o direito à moradia é amplamente reconhecido como um direito subjetivo, no Brasil, o direito de propriedade frequentemente prevalece, resultando em resistência à ideia de limitar e destinar o uso de terras privadas para fins públicos.

A reserva de solo é um instituto jurídico e urbanístico que visa destinar parcelas específicas de terrenos para a construção de habitação social, atendendo à demanda de populações de baixa renda e promovendo o uso adequado da terra em conformidade com a função social da propriedade. Este instrumento se destaca por seu caráter inclusivo e por integrar políticas habitacionais e de planejamento urbano, sendo amplamente utilizado em diversos países, com destaque para a Espanha, que consolidou a prática como parte essencial de sua legislação urbanística.

A ideia central é garantir que o desenvolvimento urbano atenda não apenas aos interesses de mercado, mas também às necessidades habitacionais de grupos menos favorecidos, contribuindo assim para a mitigação da segregação socioespacial e para a promoção de uma maior mistura social.

A reserva de solo pode ser entendida como uma resposta legislativa para corrigir desequilíbrios no mercado imobiliário, promovendo a oferta de moradias acessíveis e mitigando processos de gentrificação e segregação urbana. Entre as principais características da reserva de solo, destacam-se: (i) a finalidade social, buscando a efetivação do direito à moradia; (ii) a vinculação com o planejamento urbano; (iii) a flexibilidade e adaptação às realidades locais, havendo diversas formas de replicação a depender da realidade socio-territorial; e (iv) a imbricação entre o direito de propriedade, em seu viés funcionalizado, e o direito à moradia.

Dessa forma, pode-se afirmar que o principal ponto positivo da reserva de solo é seu caráter social, já que, ao destinar parcela dos empreendimentos imobiliários para a construção de moradia social, torna-se uma importante ferramenta para atender às demandas de grupos populacionais de baixa renda. Blázquez Alonso (2021) observa, ainda, que este instrumento é essencial para enfrentar a crise habitacional nas grandes cidades europeias, onde o aumento dos preços imobiliários e a gentrificação impactam negativamente o acesso à moradia.

Assim, a reserva de solo é integrada ao planejamento urbano e à legislação de uso e ocupação do solo, sendo que a sua aplicação depende da regulamentação adequada e da existência de instrumentos legais claros (Serrano Blanco, 2022). Não se deve deixar perder de vista, no entanto, que o uso desse instrumento pode variar conforme a localidade e as necessidades regionais. Em Barcelona, por exemplo, a implementação de reservas de solo no Plano Geral Metropolitano foi regulamentada para incluir terrenos urbanos consolidados — áreas já urbanizadas e integradas à cidade —, respondendo à alta demanda por habitações sociais e à escassez de terrenos disponíveis para novos empreendimentos imobiliários (Bastús Ruiz, 2024).

Um ponto de tensão nas discussões sobre a reserva de solo é o impacto na propriedade privada. A legislação busca equilibrar o direito de propriedade com a sua função social, o que muitas vezes leva a debates judiciais e à necessidade de compensações — urbanísticas, tributárias e financeiras — aos proprietários afetados (Ponce Solé, 2018). Esse é, sem dúvidas, o principal desafio da implementação e consolidação do instrumento.

Nesse sentido, a resistência do mercado imobiliário é uma das questões a serem debatidas e resolvidas, já que muitos proprietários de terras veem a imposição de reservas de solo como uma restrição aos seus direitos de propriedade. Esse conflito é frequentemente resolvido por meio de mecanismos de compensação, o que é chancelado e corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal espanhol (Serrano Blanco, 2022).

Há, ainda, uma complexidade legal e regulamentar, já que a aplicação da reserva de solo requer um arcabouço legal robusto e detalhado, o que pode ser um obstáculo em contextos de desordem normativa. Em diversas ocasiões, a falta de clareza nas normas dificultou a implementação efetiva dessa política, levando a interpretações conflitantes e decisões judiciais variadas, em sentido positivo, mas também negativo (Bastús Ruiz, 2024).

O instrumento se tornou mais robusto na Espanha com a aprovação da Lei de Uso do Solo 8/2007 (Espanha, 2007), que introduziu instrumentos específicos para a destinação de terrenos à moradia protegida. A legislação autônoma, especialmente na Catalunha e no País Basco, ampliou esses mecanismos, adaptando-os às necessidades regionais e fortalecendo a reserva de solo como um componente vital do planejamento urbano.

Apesar dos avanços normativos, a implementação da reserva de solo na Espanha enfrenta desafios significativos. Um dos principais obstáculos é a resistência do setor imobiliário, que frequentemente se opõe a regulações que limitam o uso lucrativo da terra. Além disso, decisões judiciais têm, em alguns casos, anulado normas locais que estabeleciam a obrigação de destinar parte dos terrenos para moradias sociais, enfraquecendo a eficácia das políticas de reserva de solo. Tais retrocessos são resultado de pressões políticas e econômicas que buscam flexibilizar as exigências urbanísticas em favor da livre iniciativa e do mercado imobiliário (Serrano Blanco, 2022).

A política de reserva de solo na Espanha também se desenvolveu em diálogo com as práticas urbanísticas de outros países europeus, como a França e a Alemanha, onde mecanismos similares de planejamento urbano e de captura de mais-valias foram implementados com sucesso. A experiência francesa, em particular, influenciou a formulação

das políticas espanholas, especialmente no que diz respeito à aplicação de contrapartidas urbanísticas e à exigência de quotas de moradia social em novos projetos habitacionais (Mallach, 2009).

A análise histórico-conceitual da reserva de solo na Espanha revela um processo contínuo de adaptação e evolução das políticas urbanísticas, impulsionado pela necessidade de atender à demanda crescente por habitação social e de combater a especulação imobiliária. Embora haja desafios persistentes, as reformas normativas implementadas nas últimas décadas, associadas à aplicação do princípio da função social da propriedade, demonstram um compromisso em avançar na proteção do direito à moradia e na promoção da mistura social.

O direito à moradia, previsto no art. 47 da Constituição espanhola, historicamente não foi devidamente implementado, resultando em uma oferta escassa de habitação pública, especialmente na Catalunha, onde apenas 2% das residências são destinadas às políticas sociais. Uma das medidas adotadas para combater essa deficiência foi a implementação de reservas de solo em áreas já urbanizadas, centrais e integradas à cidade, as chamadas zonas urbanas consolidadas. Essas reservas representam uma mudança significativa, pois tradicionalmente eram aplicadas em solo urbanizável ou não consolidado. A medida visa atender à crescente demanda por habitação social em áreas onde o crescimento urbano é limitado, como em Barcelona, que, devido à falta de espaço para expansão, adotou o planejamento interno para incluir habitação social na cidade consolidada (Bastús Ruiz, 2024, p. 59-60).

Entretanto, há debates sobre a eficácia e a adequação da medida. Críticos apontam que, embora legal, a reserva de solo em áreas consolidadas impõe um ônus significativo aos proprietários, alterando o estatuto jurídico da propriedade e potencialmente desestimulando novos investimentos em desenvolvimento urbano (Cerezo Ibarrondo; Llamas Escribano, 2023). Além disso, o impacto econômico da medida no mercado imobiliário de Barcelona foi evidenciado pela redução na construção de novas unidades habitacionais, uma vez que os promotores enfrentam dificuldades para viabilizar financeiramente projetos que cumprem as exigências de reserva para habitação social (Bastús Ruiz, 2024, p. 59-60).

O fundamento dessas políticas de reserva de solo é, sem dúvidas, a previsão constitucional do art. 47 da CE, sendo que o Estado “não pode abdicar da obrigação de regulamentar, ao menos em suas condições essenciais, uma reserva razoavelmente adequada de solo para destiná-lo à habitação de proteção pública (VPP) em todas as atuações residenciais previstas pelo planejamento na Espanha” (Fernández-Fernández, 2019, p. 82-83).

Para introduzir o estudo da legislação vigente, buscando-se as principais normativas espanholas sobre a temática, merece destaque o seguinte trecho do preâmbulo do Real Decreto Legislativo nº 2/2008 (Espanha, 2008):

[...] A reserva de terrenos habitacionais para habitação subsidiada merece especial destaque porque, como se recordou, é a própria Constituição que liga o ordenamento do território à eficácia do direito à habitação. Perante o percurso extraordinariamente longo e intenso de expansão dos nossos mercados imobiliários, e em particular do residencial, parece-nos razoável hoje enquadrar no conceito material das bases da organização da economia

a garantia de uma oferta mínima de terrenos para habitação popular, pelo seu impacto direto nos referidos mercados e pela sua relevância para as políticas fundiárias e habitacionais, sem que isso impeça que seja adaptado pela legislação das comunidades autônomas ao seu modelo urbanístico e às suas diversas necessidades (tradução livre). (grifos nossos)

Na atual legislação espanhola, encontra-se regulamentado no Real Decreto Legislativo nº 07/2015, com as alterações promovidas pela Lei de Moradia de 2023, em que se estabelecem diretrizes que obrigam os municípios a incluir a reserva de solo em seus planos urbanísticos, assegurando que uma porcentagem significativa de terrenos seja destinada à construção de habitações sociais. A norma traz a seguinte obrigação em matéria de ordenação territorial e urbanística, expressa no artigo 20.1.b (Espanha, 2015):

b) Destinar solo adequado e suficiente para usos produtivos e para uso residencial, **com reserva, em qualquer caso, de uma parte proporcional para habitação sujeita a um regime de proteção pública** que, ao menos, permita estabelecer seu preço máximo de venda, aluguel ou outras formas de acesso à moradia, como o direito de superfície ou a concessão administrativa.

Essa reserva será determinada pela legislação sobre ordenamento territorial e urbanístico ou, em conformidade com ela, pelos instrumentos de ordenamento. Garantirá uma distribuição de sua localização respeitosa ao princípio da coesão social e compreenderá, no mínimo, os terrenos necessários para realizar 40% do coeficiente de edificabilidade residencial previsto pelo ordenamento urbanístico no solo rural que venha a ser incluído em ações de nova urbanização, e 20% no solo urbanizado que deva ser submetido a ações de reforma ou renovação da urbanização.

No entanto, essa legislação poderá também fixar ou permitir, excepcionalmente, uma reserva inferior ou isentá-la para determinados Municípios ou ações, sempre que, tratando-se de ações de nova urbanização, seja garantido, no instrumento de ordenamento, o cumprimento integral da reserva dentro de sua área territorial de aplicação e uma distribuição de sua localização respeitosa ao princípio da coesão social. (grifos nossos, tradução livre).

Com base na interpretação sistêmica, deve-se, então, destinar 40% da edificabilidade residencial no solo que será urbanizado, de nova urbanização, e 20% nos casos do solo já urbanizado e que será submetido à reforma ou renovação. Vale ressaltar que se trata de um padrão mínimo, havendo liberdade para as comunidades autônomas estabelecerem valores superiores. Há uma regra excepcional, podendo-se estabelecer valores inferiores em certos municípios ou em certas situações específicas (“singularidades tales como que se trate urbanizaciones de baja densidad o que estén bicadas em determinadas zonas de municípios turísticos etc”).

Ainda sobre a natureza jurídica do instrumento, Ponce Solé (2018, p. 182) afirma que se trata de qualificação urbanística, que regulamenta e limita o direito de propriedade em virtude da sua função social. É uma destinação parcial, mediante a qualificação urbanística para o uso da moradia, qual seja a moradia de proteção pública/oficial.

Tal distinção é importante quando se imagina a implementação do instituto no cenário brasileiro, uma vez que a conceituação como intervenção administrativa na propriedade é o que mais se aproxima do instrumento espanhol. Poder-se-ia pensar na reserva de solo como uma contrapartida urbanística, já regulamentada em diversos momentos no Estatuto da Cidade (arts. 28, caput; 29 e 33, VI, Lei nº 10.257/2001).

A reserva de solo seria, então, uma restrição urbanística à propriedade, sendo uma limitação imposta às faculdades de fruição, de modificação e de alienação da propriedade,

nos interesses de ordenação do território (Silva, 2018, p. 415). Na doutrina espanhola, há quem defenda, de forma minoritária, que se trata de direito real (Iglésias González, 2005), posição com qual não se concorda.

Para sedimentar a questão, o Tribunal Constitucional espanhol interpreta a reserva de solo como uma obrigação e um dever inerente ao direito de propriedade, que resulta exigível dos proprietários em qualquer urbanização e cuja finalidade deve ser residencial. Tal instrumento dispensa previsão específica, sendo aplicável independentemente de norma autônoma e instrumento de planejamento aplicável (Cabeza Escobar, 2022, p. 43).

O instrumento serviria, então, a um duplo propósito. Por um lado, a geração de um número maior de moradia acessível que se permita fazer frente à demanda existente e, por outro lado, é elemento urbanístico, uma vez que permite a existência de moradia não segregada e promove a mistura social como um componente do direito à cidade (Ponce Solé, 2018, p. 160).

A destinação da reserva de solo se dá em relação ao tipo de solo, de acordo com a localização do imóvel, distinguindo-se a aplicação nas zonas consolidadas e nas zonas urbanizáveis. A primeira seria a área central da cidade, em que já se consolidou a urbanização. A segunda, por sua vez, seriam as áreas de crescimento da urbe, em que o desenvolvimento está ocorrendo.

Não há maiores questionamentos ao estabelecimento das reservas nas zonas urbanizáveis, sendo unânime que tais áreas são passíveis de aplicação. A ênfase das críticas é quanto à aplicabilidade nas zonas consolidadas, o que se justifica pela própria natureza dessas áreas. Tal discussão é complexa, envolvendo interesses claramente contrapostos: por um lado, o setor imobiliário que defende a não aplicação nas áreas centrais; por outro, aqueles que defendem as políticas de moradia argumentando pela aplicabilidade (Bastús Ruiz, 2023). No caso, este artigo se alinha ao posicionamento de que deveria haver a aplicação, fomentando a mistura social não tão somente nas áreas de expansão urbana, mas também nas consolidadas, centrais e integradas à cidade.

O Tribunal Constitucional validou a medida, argumentando que as Comunidades Autônomas possuem competência para estabelecer tais reservas sem infringir o direito de propriedade (Tribunal Constitucional de España, 2021). No entanto, a referida Corte também apontou que a reserva de solo em áreas urbanas consolidadas pode gerar obrigação de indenização aos proprietários, especialmente quando as reservas afetam edificações já existentes ou obras de grande reabilitação, que podem impactar diretamente o valor de mercado das propriedades (Bastús Ruiz, 2024).

Sobre o julgado, vale destacar o seguinte trecho em que se define a possibilidade de regulação da temática pela via da legislação central/nacional:

En efecto, la competencia en materia de vivienda asumida por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos de Autonomía faculta a éstas para desarrollar, ciertamente, una política propia en la materia, pero el ejercicio de esta competencia autonómica se encuentra limitado, como hemos tenido ocasión de señalar en resoluciones anteriores (SSTC 152/1988, FJ 2, y 59/1995, FJ 4), por las normas que, con fines de dirección general de la economía, establezca para este sector el Estado. **La determinación de una reserva mínima del 30 por**

100 del suelo de uso residencial para vivienda en régimen de protección pública ni excede del alcance legítimo de las bases del art. 149.1.13 CE, ni vulnera o vacía de contenido las competencias en materia de vivienda y urbanismo de las Comunidades Autónomas que, dentro de la estricta observancia de esa garantía, pueden realizar la política urbanística y de vivienda que estimen más adecuada, pudiendo incluso prever una reserva de suelo superior si lo estiman necesario. (Tribunal Constitucional de España, 2014) (grifos nossos)

Ressalta-se que a construção jurisprudencial e legal permite a regulação das matérias de urbanismo e moradia pelas comunidades autônomas e pelo ente nacional, havendo uma concorrência de competência em razão de fundamentos diversos.

No caso da aplicação das reservas em áreas consolidadas, exemplificada pela Modificação do Plano Geral Metropolitano de Barcelona (MPGM), busca-se garantir que pelo menos 30% do espaço urbanístico destinado a novos projetos habitacionais seja alocado para habitação de proteção pública. Isso inclui tanto novas construções quanto ampliações ou reformas substanciais de edifícios existentes. A MPGM visa promover a coesão social ao distribuir habitação social em diferentes bairros, evitando a concentração excessiva em determinadas áreas e fomentando uma maior integração social (Bastús Ruiz, 2024).

Passada toda a explanação, pode-se afirmar que as reservas de solo podem ser definidas como um instrumento de planejamento socializante da moradia, que garantia o acesso ao solo urbanizado aos grupos sociais com capacidades limitadas de acesso, facilitando a edificação e a promoção de moradias em regime de proteção pública. Em relação às suas características, destacam-se: i. porcentagem de edificabilidade residencial; ii. incidência na valoração do solo e no cálculo dos aproveitamentos urbanísticos; iii. materialização em unidade ou parcelas de solo destinadas à edificação residencial; iv. suscetível de atender aos planos de habitação quanto às limitações ao solo; e v. com limitação de preço (Muñoz Pérez, 2019, p. 185-189).

Outra característica da reserva de solo é sua flexibilidade, pois as suas regras de aplicação variam a depender do contexto socio-urbanístico, refletindo as condições socioeconômicas e as demandas habitacionais de cada localidade. Por exemplo, em Navarra, a legislação exige que 15% do solo urbanizável seja reservado para habitação social em cidades com mais de 2.000 habitantes, enquanto em Madrid, essa porcentagem pode chegar a 50% para municípios maiores, variando em razão da demanda habitacional e da pressão imobiliária local (Bastús Ruiz, 2024). Essa flexibilidade permite que o instrumento seja adaptado a diferentes realidades, tornando-se uma ferramenta eficaz tanto em áreas de alta densidade urbana quanto em regiões menos desenvolvidas.

A reserva de solo, portanto, enfrenta desafios significativos, especialmente devido à resistência de proprietários de terrenos e incorporadores, que frequentemente veem a imposição de reservas como uma limitação de seus direitos de exploração econômica. No Brasil, em especial, a implementação de políticas semelhantes à reserva de solo enfrenta desafios devido ao contexto cultural e jurídico, que valoriza fortemente o direito de propriedade.

A reserva de solo se apresenta, então, como uma ferramenta eficaz para promover a inclusão social e garantir o direito à moradia adequada. Suas principais características

incluem a destinação obrigatória de terrenos para habitação social, a efetivação do direito à moradia adequada e promoção da mistura social, assim como a busca pelo equilíbrio entre o direito de propriedade e a sua função social. A seguir, a análise se centra na mistura social, que é, sem dúvidas, um dos principais fundamentos das políticas de reserva de solo.

3. A MISTURA SOCIAL

A mistura social é um fundamento e um objetivo das políticas de reserva de solo, buscando integrar diferentes classes socioeconômicas em uma mesma área urbana e, assim, evitar a formação de guetos e a segregação espacial. A literatura sobre mistura social enfatiza a necessidade de criar ambientes urbanos onde a diversidade seja valorizada e onde as políticas de habitação incentivem a convivência entre diferentes grupos sociais.

Esse conceito de coesão/mistura é fundamental nas políticas de urbanismo e habitação, sendo amplamente utilizado para promover a integração de diferentes grupos socioeconômicos em áreas urbanas. Court (2020) conceitua tal ideia como a convivência de populações de diversas origens, classes sociais e gerações em um mesmo território. Essa abordagem busca criar comunidades mais inclusivas, reduzindo a segregação espacial e promovendo a coesão social.

A segregação residencial, historicamente prevalente nas grandes cidades latino-americanas, como São Paulo e Rio de Janeiro, tem contribuído para a perpetuação da desigualdade social e para a exclusão de grupos de baixa renda. Estudos recentes indicam que, apesar de alguns avanços econômicos, os padrões de segregação se mantiveram, com a separação entre classes altas e baixas sendo mantida ou até ampliada (Feitosa *et al.*, 2021). A introdução de políticas de mistura social visa reverter esse padrão, incentivando a criação de espaços urbanos onde diferentes grupos possam coexistir e se beneficiar mutuamente da diversidade.

A literatura aponta para diversos benefícios associados à mistura social. Musterd e Andersson (2005) destacam que áreas com maior diversidade social tendem a oferecer melhores oportunidades de emprego e acesso a serviços. Ao integrar grupos de diferentes classes econômicas, a mistura social promove o desenvolvimento de redes de apoio e facilita o acesso a recursos que, de outra forma, estariam concentrados em áreas de alta renda. No entanto, a implementação prática dessas políticas enfrenta desafios significativos, incluindo a resistência dos moradores de áreas de alta renda e o custo de vida nessas áreas mais valorizadas, o que pode dificultar a permanência de residentes de baixa renda. Um exemplo emblemático desse processo é observado no caso de Amsterdã, onde políticas voltadas para a promoção da mistura social resultaram em um aumento da heterogeneidade nas áreas periféricas, mas também geraram novos padrões de segregação, agora mais complexos e fragmentados (Boterman; Musterd; Manting, 2020).

A estratégia relacionada com o instrumento da reserva de solo busca não apenas proporcionar acesso a uma moradia digna, mas também criar comunidades mais diversificadas e coesas. Na perspectiva de Court (2020), a mistura social deve ser vista como um meio para combater a exclusão social e a segregação, que são exacerbadas pela especulação imobiliária e pela falta de regulação do uso do solo.

Conclui-se, então, que a reserva de solo, enquanto instrumento que efetiva a ideia de mistura social, oferece uma abordagem eficaz para enfrentar a segregação espacial, mas sua implementação requer uma regulação cuidadosa e uma articulação eficaz entre Poder Público e mercado imobiliário.

Ademais, a cidade pertence a todos e sua qualidade econômica, social e ambiental é o principal fator que atribui valor aos imóveis, influenciando seus preços e garantindo direitos constitucionais como habitação, educação e proteção da família. Essa qualidade urbana impacta diretamente as oportunidades de desenvolvimento socioeconômico. No entanto, a desigualdade na “situação de qualidade” entre bairros exige políticas específicas, exatamente em função da mistura social. Muitas vezes, as ações públicas não reconhecem essa diversidade e aplicam as mesmas regras para áreas com condições muito distintas, o que pode, na prática, acentuar desigualdades em vez de reduzi-las. (Sibina I Tomás, 2006).

A importância da mistura social é evidente, já que a separação de classes, seja voluntária ou não, degenera a convivência e o contato social, conforme assinala Ponce Solé (2006, p. 22):

En definitiva, **la separación, querida o no, da lugar a una paulatina degeneración de la convivencia, del contacto social** (en espacios públicos, en escuelas ubicadas en espacios urbanos homogéneos, etc.) **y, en definitiva, del contrato social**, afectado por el “miedo al diferente”. ¿Qué tienen que ver la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda con este fenómeno? **Determinadas prácticas urbanísticas suponen segregación urbana y discriminación en el uso del suelo**, sea por activa (ubicación de determinados equipamientos, por ejemplo, lugares de culto; exigencia de tamaño desproporcionadamente grande de parcela mínima edificable; ubicación segregada de la vivienda protegida...) o por pasiva (ausencia o insuficiencia de previsiones relativas a las viviendas protegidas...). (grifos nossos)

Uma dessas práticas urbanísticas que implica a segregação pode ser observada na experiência norte-americana, com os subúrbios. Nesse caso, como explica Ziegler (2006), o próprio sistema fiscal, no nível municipal, faz com que exista uma separação espacial e uma limitação de oferta, pois, devido à baixa rentabilidade de habitações de alta densidade e baixo custo, esses empreendimentos precisam de subsídios públicos, o que leva muitas cidades a priorizarem a construção de casas unifamiliares em grandes lotes e projetos comerciais que geram mais impostos. Esse modelo de “urbanismo fiscal” favorece a baixa densidade urbana, amplia a expansão metropolitana e dificulta o acesso das populações de baixa renda à moradia nas zonas urbanas.

O mesmo pode ser visto no caso chileno, no qual Ruiz-Tagle e Romano (2019), ao analisarem as políticas públicas de moradia no país, destacaram que, embora apresentem melhorias na qualidade das habitações e na percepção de segurança, fracassam em alcançar os objetivos de integração. As avaliações demonstram que há pouco contato significativo entre grupos, ausência de formação de redes sociais, conflitos e exclusão baseados em status econômico. A retórica da integração esbarra em um contexto neoliberal marcado por forte desigualdade territorial e dependência do mercado imobiliário.

Ao tratar do tema da mistura social, eventuais políticas que queiram abarcar esse conceito, apesar de bem-intencionadas, podem reforçar processos de gentrificação e não oferecer uma resposta estrutural à crise habitacional. No Chile, por exemplo, Ruiz-Tagle e

Romano (2019) entendem que, embora a mistura social tenha se tornado uma bandeira política popular, seus efeitos reais são limitados e muitas vezes contraditórios, sugerindo a necessidade de uma reavaliação profunda dos objetivos e métodos das políticas públicas de habitação.

É o que aponta também Sabatini (2002), quando trata da segregação como fenômeno social complexo, com dimensões tanto objetivas (concentração espacial, homogeneidade social) quanto subjetivas (prestígio e estigmas territoriais). Sabatini identifica que, apesar de tradicionalmente associadas à exclusão, certas formas de segregação – como a concentração espacial voluntária de grupos étnicos – podem ter efeitos positivos, como o fortalecimento de identidades sociais ou o empoderamento comunitário.

O autor (Sabatini, 2002) contesta explicações simplistas, que atribuem a segregação exclusivamente às desigualdades socioeconômicas, à especulação imobiliária ou à imitação de modelos estrangeiros, argumentando que tais visões ignoram processos históricos e culturais específicos da América Latina. Destaca, ainda, a evolução do padrão tradicional de segregação latino-americano, que originalmente se caracterizava por elites concentradas em bairros centrais com alguma diversidade social, e pobres em periferias homogêneas, para um novo padrão com processos de dispersão espacial e mudanças na escala da segregação. Há ainda os impactos negativos da segregação forçada, como a estigmatização e a desintegração social, e propõe uma política de controle da segregação voltada para a integração social, com base em medidas territoriais, programas de mobilidade e estratégias de recuperação de bairros. Por fim, defende que o combate à segregação deve articular políticas públicas eficazes com a valorização da diversidade e o fortalecimento das identidades territoriais.

Essa divergência de entendimentos e de experiências ocorre por fatores que variam da ausência de compreensão conceitual do princípio indicado, como também por problemas de aplicabilidade. Começando pelo primeiro ponto, ressalta-se que o conceito de coesão/mistura é fundamental nas políticas de urbanismo e moradia, sendo amplamente utilizado para promover a integração de diferentes grupos socioeconômicos em áreas urbanas. Concorda-se aqui com a concepção de Court (2020), que defende a importância da convivência de populações de diversas origens, classes sociais e gerações em um mesmo território. Essa abordagem busca criar comunidades mais inclusivas, reduzindo a segregação espacial e promovendo a coesão social.

Como aponta a referida autora francesa, a mistura social surgiu como “uma das soluções paliativas aos problemas de desigualdade mesclando em um mesmo espaço diversos grupos sociais para evitar a estigmatização e os efeitos negativos da exclusão social provocada pela segregação espacial” (Court, 2020, p. 36). Essa mistura teria sido impulsionada, na condição de fundamento de política pública de habitação, para melhorar a eficiência econômica e a equidade distributiva nas cidades, que consistiriam em melhorar as oportunidades, a situação econômica e a inclusão de minorias

Todavia, sua conceituação não é simples, pelas diferenças de época e de localidade, além da questão da escala. Embora a mistura social seja tida como um antídoto às desi-

gualdades, há quem a fixe como uma coexistência simples, dentro de um mesmo espaço, de grupos sociais dotados de características múltiplas; ao passo que alguns agregam outros critérios ao conceito, tais como renda, diversidade étnica, afiliações religiosas, taxa de ocupação, tamanho do imóvel, idade do proprietário, etc.

Diante disso, haveria uma divisão entre tipos de mistura social, com modos de implementação que poderiam ser divididos em (i) *housing mix*, ou seja, mistura de tipos habitacionais; (ii) *tenure mix*, que significaria promover a convivência de moradores com diferentes regimes de posse (aluguel e propriedade); e (iii) *mixed-income housing*, tida como a reurbanização de áreas pobres ou dispersão de população de baixa renda em áreas diversas para reorganizar sua relação com o espaço urbano (Court, 2020, p. 39).

Em síntese, na literatura anglo-saxã, a mistura social (*social mix*) é frequentemente associada a essas três dimensões: tipos de habitação (*housing mix*), níveis de renda dos moradores (*mixed-income housing*) e formas de posse da moradia (*tenure mix*). A promoção da mistura social pode ocorrer pela combinação desses elementos em um mesmo espaço urbano. No contexto norte-americano, duas estratégias são mais utilizadas para promover o *mixed-income housing*: a dispersão de populações pobres concentradas e a requalificação de áreas degradadas. O objetivo central dessas políticas seria reorganizar a relação entre pessoas pobres e o espaço urbano, com benefícios sociais, psicológicos e econômicos; ao passo que a *tenure mix*, diz respeito à convivência entre diferentes formas de posse (como proprietários e inquilinos).

Há, ainda, divergência entre autores quanto à distinção entre mistura social e mistura residencial. Para Court (2020, p. 40), a primeira (*social mix*) seria diversidade socioeconômica entre os moradores daqueles domicílios, enquanto a segunda (*housing mix*) seria a combinação de tipos de moradia e posse. Adota-se neste trabalho o primeiro conceito, que é o que fundamenta as políticas de reserva de solo.

Todavia, há que ficar claro que a mistura social como fundamento não é equivalente à ideia de que a simples proximidade espacial entre indivíduos de diferentes origens levaria automaticamente à integração social. Nesse sentido, além do problema conceitual, adentra-se nos problemas referentes à aplicabilidade da mistura social.

Em análise da experiência francesa sobre o tema, Chamboredon *et al.* (2020) mostram que a composição social dos grandes conjuntos habitacionais é fruto de processos seletivos institucionais, e não de escolhas livres, o que gera uma população heterogênea, marcada por trajetórias sociais distintas. Essa heterogeneidade gera tensões e conflitos, pois categorias sociais com diferentes níveis de renda, escolaridade, expectativas e estilos de vida são colocadas lado a lado sem a mediação de um ambiente comunitário integrado. A ausência de um grupo dominante nesses espaços impede a criação de normas comuns e acentua a fragmentação social.

Para os autores, a proximidade entre classes, longe de criar harmonia, revela e agrava desigualdades, sobretudo quando não há equidade nas oportunidades de mobilidade e acesso a recursos. Na experiência analisada, o grande conjunto habitacional revela a contradição entre espaço compartilhado e distância social, e funciona como um espelho que expõe, intensifica e reorganiza as fronteiras de classe na cidade.

Também no contexto francês, o caso de Puteaux denota as dificuldades em relação ao tema. Nele, a tentativa de instalar um albergue para trabalhadores estrangeiros foi barrada por decisão judicial, sob o argumento de que tal medida comprometia a coesão social, reconhecida juridicamente na França. Segundo Jean-Brouant (2006), o uso do princípio da mistura social como fundamento jurídico para contestar normas urbanísticas excludentes, como as que impõem grandes parcelas de terreno ou proíbem apartamentos em certas áreas não tem tido a atenção necessária no país, pois, a seu ver, embora tais práticas favoreçam a segregação, a ausência de sentenças que declarem tais normas ilegais revela a dificuldade de mobilização social em defesa do equilíbrio territorial e a complexidade técnica para definir o que seria uma distribuição social “equilibrada” no espaço urbano.

Outro exemplo está documentado na análise de Barone (2018) sobre os zoneamentos feitos por Harland Bartholomew nos EUA entre 1916 e 1947. Nessa experiência, o loteamento contribuiu para institucionalizar formas sutis de segregação racial em St. Louis, homogeneizando socioeconomicamente diversos bairros, mas excluindo negros e pobres. Bartholomew foi um dos urbanistas mais influentes dos EUA e teve forte impacto no urbanismo brasileiro, especialmente em São Paulo. Seu modelo de planejamento, centrado no zoneamento por uso do solo e na promoção de bairros unifamiliares, ignorava deliberadamente a diversidade racial e social, ao mesmo tempo em que favorecia a classe proprietária branca. Em St. Louis, isso se deu por meio da alocação de usos industriais em bairros negros, da exclusão desses territórios de zonas residenciais protegidas e da classificação de áreas negras como “obsoletas” ou “abandonadas”, abrindo caminho para remoções e “renovação urbana”.

Barone (2018) argumenta que esse modelo de urbanismo racializado, embora silencioso quanto à raça, teve efeitos estruturais duradouros na produção da desigualdade urbana e racial, afetando de forma direta o que hoje se entende como mistura social. Além disso, destaca que a omissão intencional da questão racial no discurso urbanístico foi uma estratégia jurídica para evitar contestações nas Cortes, o que o torna ainda mais perigoso, pois sua neutralidade aparente encobria um profundo viés racial.

Já no contexto italiano, o caso da implementação de políticas de mistura social na cidade de Bérgamo é analisado por Emanuele Belotti (2017), com foco especial no modelo de aluguel “moderado” como forma de diversificar os regimes de posse nos bairros periféricos com alta concentração de habitação pública. O estudo insere-se em um contexto de reestruturação das políticas habitacionais italianas, marcadas pela redução do estoque público, descentralização das competências e crescente participação de atores privados e semipúblicos em um mercado habitacional quase-mercantil.

O modelo italiano de aluguel moderado foi concebido para atrair grupos de classe média que enfrentavam dificuldades no mercado privado, promovendo a mistura social em áreas de concentração de baixa renda. No entanto, indica Belotti (2017) que esse objetivo não foi alcançado, pois a maioria dos beneficiários desses novos empreendimentos continuou sendo de baixa renda, o que reforçou, em vez de reduzir, a segregação. A falta de demanda da classe média e o alto risco de inadimplência entre os locatários de baixa renda minaram a sustentabilidade financeira dos projetos e as instituições responsáveis, diante da

pressão por rentabilidade e da escassez de candidatos adequados, acabaram alugando os imóveis para famílias fora da faixa-alvo original.

No caso da Espanha, Sorando e Leal (2024) examinaram a correlação entre o aumento da desigualdade socioeconômica e o crescimento da segregação residencial nas áreas metropolitanas de Barcelona e Madrid entre 2001 e 2011. Utilizando dados censitários e análises espaciais, os autores demonstraram que os espaços de convivência entre diferentes grupos sociais (espaços de mistura social) estão em declínio, especialmente em Madrid. Segundo os autores, há uma transição das "cidades dramatúrgicas", onde as classes sociais conviviam e se confrontavam em espaços comuns, para "cidades topológicas", caracterizadas pela fragmentação espacial e ausência de interação entre grupos sociais. Esse processo configura uma nova questão urbana, marcada pela desintegração do tecido social e pela marginalização espacial dos grupos mais vulneráveis.

Na Catalunha, o caso da Lei de Barrios, aprovada em 2004, foi examinado por Oriol Nel-lo, quanto ao agravamento recente da segregação socioespacial nas cidades catalãs e a resposta institucional a esse fenômeno via legislativo. Segundo o autor, as transformações urbanas, demográficas e imobiliárias, desde a década de 1990, já vinham concentrando populações vulneráveis em bairros degradados, afetando a coesão social e a equidade territorial (Nel lo, 2008).

Diante disso, o governo catalão reformou sua legislação urbanística, criando obrigações de reserva de solo para habitação protegida (20% nos novos empreendimentos, podendo alcançar até 40% em termos de unidades) e implementando Áreas Residenciais Estratégicas (AREs), coordenadas diretamente pela Generalitat, com o objetivo de garantir continuidade urbana, diversidade social e sustentabilidade ambiental nos novos bairros.

O centro da proposta, no entanto, foi a Lei de Barrios, que criou um fundo público para cofinanciar projetos municipais de reabilitação integral de bairros vulneráveis. Entre 2004 e 2008, a lei apoiou 92 projetos com investimentos de quase 1 bilhão de euros. Os critérios de seleção incluem indicadores sociais e urbanísticos, e os projetos devem ter abordagem integral, atuando em campos como requalificação de espaço público, habitação, infraestrutura, inclusão digital, equidade de gênero, eficiência ambiental, acessibilidade e dinamização econômica, elementos ligados à mistura social.

Com a gestão dos projetos sendo compartilhada entre governo regional, municípios e associações de moradores, por meio de comitês locais de acompanhamento e avaliação, permite-se articular ações setoriais e fomentar a participação cidadã, fortalecendo a coesão territorial e o direito à cidade. Para Nel Lo (2008), a cidade fragmentada compromete a qualidade de vida de toda a metrópole, e a resposta à segregação exige uma política urbana ativa, articulada e centrada na justiça social e territorial.

Como afirmado, o problema da mistura social pode advir da própria conceituação, bem como de sua real aplicação. Não à toa, o tema tem sofrido impasses, o que deu azo a discussões sobre a coesão territorial, abarcada pela Agenda 2030 da União Europeia. Tal agenda destaca a necessidade de políticas inclusivas e equitativas como forma de promover um desenvolvimento mais equilibrado, conforme as especificidades de cada território

(*place-based approach*), com a promoção de áreas funcionais e vínculos urbano-rurais que reforcem a integração, de forma a criar uma transição justa, que nada mais é do que envolver todas as camadas da população nos processos de transformação urbana e ambiental, como demonstra Joaquín Farinós-Dasí (2021). A estratégia relacionada com o instrumento da reserva de solo busca não apenas proporcionar acesso a uma moradia digna, mas também criar comunidades mais diversificadas e coesas.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou demonstrar que a reserva de solo é, antes de tudo, uma expressão prática do princípio da mistura social. Não é possível compreender ou aplicar a reserva de solo sem reconhecer que sua razão de ser reside na convivência entre diferentes grupos sociais, como condição essencial para a efetivação do direito à moradia adequada. A mistura social, nesse sentido, constitui o fundamento e o objetivo último das políticas públicas ligadas à reserva de solo, pois rompe com a lógica segregadora que historicamente marcou o planejamento urbano.

Assim, a efetividade da reserva de solo depende da capacidade do Poder Público de promover espaços compartilhados, nos quais a mistura social seja vista como elemento estruturante do planejamento urbano. Mais do que uma análise jurídica, o artigo levanta uma reflexão sobre a cidade que queremos construir. Uma cidade que reconhece que moradia é direito, e não mercadoria. E que, ao reservar solo para a habitação social, reserva também um futuro mais justo para todos nós.

5. NOTAS

1. Ao longo do artigo, adota-se a nomenclatura reserva de solo, como tradução literal da nomenclatura *reserva de suelo*. Posto isso, sempre que se fizer referência à reserva de solo, tem-se como referência a *reserva de suelo* do Direito Espanhol. Tal opção se justifica para evitar o uso demasiado de termos em língua estrangeira.

REFERÊNCIAS

BARONE, Ana Cláudia Castilho. Harland Bartholomew e o zoneamento racialmente informado: o caso de St. Louis. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, [S. l.], v. 20, n. 3, p. 437, 2018.

BASTÚS RUIZ, Berta. El establecimiento de reservas de suelo para la construcción de vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado y sus efectos. El caso de Cataluña. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, n. 367, Madrid, enero-febrero, p. 57-114, 2024.

BASTÚS RUIZ, Berta. **Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda**: el impacto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda. Barcelona: Atelier, 2023.

BELOTTI, Emanuele. The importation of social mix policy in Italy: a case study from Lombardy. **Cities**, v. 71, p. 41-48, 2017.

BLÁZQUES ALONSO, Noemi. El reto de la vivienda asequible y las medidas encaminadas a su cumplimiento. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, n. 348, Madrid, septiembre-octubre, 2021, p. 93-151.

BOTERMAN, Willem. R.; MUSTERD, Sako; MANTING, Dorien. **Multiple dimensions of residential segregation: The case of the metropolitan area of Amsterdam**. Urban Geography, 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

BROUANT, Jean-Philippe. La cohesión social y el derecho urbanístico: ¿hay espacio para la regulación legal en Francia? In: PONCE SOLÉ, Juli (org.). **Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2006. p. 145-154.

CABEZA ESCOBAR, Juan Manuel. Algunas consideraciones jurídicas sobre los deberes de reserva de suelo para vivienda de protección pública en la legislación urbanística a la luz de la jurisprudencia más reciente. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, n. 351, p. 19-46, jan./fev. 2022.

CEREZO IBARRONDO, Álvaro; LLAMAS ESCRIBANO, Cristina. Las reservas de suelo con destino a vivienda pública, la viabilidad y la sostenibilidad económica de las actuaciones de urbanización. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, n. 365-366, p. 345-383, nov./dez. 2023.

CHAMBOREDON, Jean-Claude *et al.* Proximidad espacial y distancia social. Los grandes conjuntos de vivienda social y su población. **Revista INVI**, Santiago, v. 35, n. 100, p. 225-262, nov. 2020. Disponível em: http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-83582020000300225&lng=es&nrm=i so. Acesso em: 23 maio 2025.

COURT, Claire. **La mezcla social: su origen, el debate actual y su eficiencia económica, social e cultural**. Tese de Doutorado. Barcelona: Universidad de Barcelona, 2020.

ESPAÑA. **Lei 8/2007**, de 28 de mayo, de suelo.

ESPAÑA. **Real Decreto Legislativo 2/2008**, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

ESPAÑA. **Real Decreto Legislativo 7/2015**, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

FARINÓS-DASÍ, Joaquín. Agenda Territorial Europea 2030: un marco político orientado a la acción para el objetivo de la cohesión territorial. **Ciudad y Territorio Estudios Territoriales**, [S. l.], v. 53, n. 208, p. 583-594, 2021.

FEITOSA, Flávia *et al.* Measuring changes in residential segregation in São Paulo in the 2000s. In: van Ham, M., Tammaru, T., Ubarevičienė, R., Janssen, H. (org.). **Urban socio-economic segregation and income inequality**. 2021, p. 507-523.

FERNÁNDEZ-FERNÁNDEZ, Gerardo Roger. **Modelos de gestión en suelo urbano: Innovaciones Instrumentales de Intervención en la Ciudad Consolidada**. Madrid: Wolters Kluwer, 2019.

IGLÉSIAS GONZÁLEZ, F. La intervención pública en el mercado de la vivienda como política social. **Documentación Administrativa**, n. 271-272, p. 515-544, 2005.

MALLACH, Alan. France: Social Inclusion, Fair Share Goals, and Inclusionary Housing. In.: CALAVITA, N.; MALLACH, A. (org.). **Inclusionary housing in international perspective: affordable housing, social inclusion, and land value recapture**. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2009. p. 203-238.

MUÑOZ PÉREZ, David. **Reconstrucción del derecho a la vivienda en España: una nueva perspectiva constitucional**. Madrid: Wolters Kluwer, 2019.

MUSTERD, Sako; ANDERSSON, Roger. Housing mix, social mix, and social opportunities. **Urban Affairs Review**, v. 40, n. 06, p. 761-790, 2005.

NEL-LO, Oriol. Contra la segregación urbana y por la cohesión social: la Ley de Barrios de Cataluña. **Ciudades, Comunidades e Territórios**, Lisboa, n. 17, p. 33-46, dez. 2008. Disponível em: [https://www.donostia.eus/info/ciudadano/educacion_congresos.nsf/vowebContenidosId/8D44F6E5B6E8E1F3C1257221003CACAA/\\$file/PONENCIA%20ORIOLO.pdf](https://www.donostia.eus/info/ciudadano/educacion_congresos.nsf/vowebContenidosId/8D44F6E5B6E8E1F3C1257221003CACAA/$file/PONENCIA%20ORIOLO.pdf). Acesso em: 23 maio 2025.

PONCE SOLÉ, Juli. Las relaciones entre el derecho, el urbanismo y la vivienda y la cohesión social y territorial. In: PONCE SOLÉ, Juli (org.). **Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas e Sociales, 2006.

PONCE SOLÉ, Juli. Reservas para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado: un nuevo paradigma contra la segregación urbana. **Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente**, n. 326, p. 153-191, 2018.

RUIZ-TAGLE, Javier; ROMANO, Scarlet. Mezcla social e integración urbana: aproximaciones teóricas y discusión del caso chileno. **Revista INVI**, Santiago, v. 34, n. 95, p. 45-69, maio 2019.

SABATINI, Francisco. **La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina**. 2002. Disponível em: <https://publications.iadb.org/es/la-segregacion-social-del-espacio-en-las-ciudades-de-america-latina>. Acesso em: 23 maio 2025.

SERRANO BLANCO, Ignacio. Reserva de viviendas de protección como estándar urbanístico. Comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo 205 y 206 de 16 de febrero de 2021. **Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente**, Madrid, n. 353, p. 119-153, abr./maio 2022.

SIBINA I TOMÁS, Domènec. Mercado, cohesión social y renovación urbana. In: PONCE SOLÉ, Juli (org.). **Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas e Sociales, 2006. p. 65-106.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

SORANDO, Daniel; LEAL, Jesús. Distantes y desiguales el declive de la mezcla social en Barcelona y Madrid. **Revista Española de Investigaciones Sociológicas**, [S. l.], n. 167, p. 125-148, 2024.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (Espanha). **Sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014**. Recursos de inconstitucionalidad 6963-2007, 6964-2007, 6965-2007 y 6973-2007 (acumulados). Boletín Oficial del Estado, Madrid, n. 243, p. 69-164, 7 oct. 2014. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-10211>. Acesso em: 4 jun. 2025.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA. **Sentença nº 16/2021, de 28 de enero**. Disponível em: <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/26578>. Acesso em: 15 set. 2025.

ZIEGLER, Edward H. Expansión urbanística, cohesión social y discriminación espacial en los Estados Unidos. In: PONCE SOLÉ, Juli (org.). **Derecho urbanístico, vivienda y cohesión social y territorial**. Madrid: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas e Sociales, 2006, p. 43-63.

Recebido em: 10/11/2025

Aceito em: 09/12/2025

O IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE PREDIAL E TERRITORIAL URBANA - IPTU. REFLEXÕES SOBRE O CONTRIBUINTE DO IMPOSTO NOS CONTRATOS DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA DE IMÓVEL E O TEMA 1158 DO STJ

The Urban Property and Land Tax (IPTU): Reflections on the Taxpayer in Real Estate Fiduciary Transfer Agreements and STJ Theme 1158

Tatiane Mattos França Bohmer

Procuradora do Município de Pelotas (RS, Brasil). Especialista em Direito Processual pela Universidade Católica de Pelotas, Mestra em Ciências Sociais pela Universidade Católica de Pelotas.

Resumo

O presente artigo objetiva fazer uma análise do debate judicial acerca da responsabilidade do credor fiduciário por dívidas de Imposto Predial e Territorial Urbano a luz do TEMA 1158 do Supremo Tribunal de Justiça. Objetiva-se demonstrar como se originou a celeuma acerca da responsabilidade do credor fiduciário a partir da análise da hipótese de incidência do tributo prevista na Constituição Federal e no Código Tributário Nacional. Ademais, a partir da lei que dispõe acerca do contrato de alienação fiduciária em garantia e em face dos conceitos de posse e propriedade previstos no Código Civil e imprescindíveis à análise do tema.

Palavras-chave: IPTU. Alienação Fiduciária. Credor fiduciário. Tema 1158 do STJ.

Abstract

This article aims to analyze the judicial debate regarding the liability of the fiduciary creditor for Urban Property and Land Tax (IPTU) debts, in light of Topic 1158 of the Superior Court of Justice (STJ). It seeks to demonstrate how the controversy over the fiduciary creditor's tax liability arose, based on the analysis of the taxable event as provided in the Federal Constitution and the National Tax Code. Furthermore, it examines the law governing the fiduciary transfer in security agreement, considering the concepts of possession and ownership as set forth in the Civil Code, which are essential to the analysis of the issue.

Keywords: IPTU. Fiduciary Alienation. Fiduciary Creditor. STJ Topic 1158.

Sumário:

1. Introdução; 2. IPTU e a Hipótese de Incidência; 3. IPTU, Alienação Fiduciária e o Tema 1158 do STJ; 5. Conclusão; Referências.

1. INTRODUÇÃO

O Impostos sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana-IPTU é um imposto que incide sobre a propriedade urbana.

Quando a propriedade é exercida de forma plena, não há dúvidas acerca de quem responde pelo pagamento da exação, considerando-se que o proprietário detém todos os poderes inerentes ao domínio.

Todavia, há situações em que nem todos os poderes inerente ao domínio são exercidos pelo proprietário do bem. É o que ocorre nos contratos de alienação fiduciária em garantia em que o credor, ora fiduciário, detém a propriedade resolúvel do imóvel, mas a posse e o uso do bem são exercidos pelo devedor, ora fudiciante.

Nessas hipóteses, tem-se perpetuado a celeuma acerca da responsabilidade do credor fiduciário para responder pelo pagamento do IPTU, considerando-se que a propriedade lhe é transferida através do contrato de alienação fiduciária. Por outro viés, não obstante o credor fiduciário detenha a propriedade resolúvel, não detém a posse e o *animus domini*.

Não se pode deixar de ressaltar que a responsabilidade do credor fiduciário pelas dívidas de IPTU sempre foi objeto de muitas demandas judiciais, em especial nos processos ajuizados pela Fazenda Pública Municipal na busca da recuperação do crédito tributário. As decisões judiciais, no entanto, não restavam pacificadas.

Portanto, considerando-se a relevância da matéria, na medida em que envolve a cobrança do crédito tributário, bem como o número de decisões divergentes, o tema foi apreciado em Incidente de Resolução de Demandas Repetitivas, com o objetivo de dar solução e proporcionar maior isonomia e segurança jurídica.

Assim, considerando-se a edição do TEMA 1158 do Supremo Tribunal de Justiça e a celeuma jurídica existente acerca da possibilidade de o credor fiduciário figurar como contribuinte do imposto é que se pretende dar sequência ao trabalho, através de uma reflexão sobre o debate percorrido em nossos Tribunais sobre a temática até a solução da controvérsia com o julgamento do Recurso Repetitivo.

2. IPTU E A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA

O Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU está previsto no 156 da Constituição Federal. Ademais, inserido no artigo 32 e seguintes do Código Tributário Nacional e previsto no artigo 7º da Lei Federal 10.257/2001 que dispõe acerca do Estatuto da Cidade.

O imposto é de competência dos Municípios segundo o regramento constitucional.

Cumprе ressaltar que a Constituição Federal expressamente prevê que o imposto incide sobre a propriedade territorial urbana.

Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

O artigo 32 do Código Tributário Nacional, por sua vez, prevê que o IPTU tem como fato gerador a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou por acessão física, como definido na lei civil, localizado na zona urbana do Município.

A Lei Federal 10.257/2001, por outra norte, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal que dispõe acerca da Política Urbana do Município, inclusive sobre o IPTU progressivo, matérias que não serão abordadas no presente artigo.

Assim, a partir da legislação, mais especificamente em face da previsão constitucional e da previsão do artigo 32 do Código Tributário Nacional é que se norteará o estudo.

Cumpra-se atentar para o fato de que a hipótese de incidência do IPTU possui uma previsão mais elástica no Código Tributário Nacional, dando origem as controvérsias acerca da hipótese de incidência e do contribuinte do imposto.

No que diz respeito à propriedade plenamente exercida, não há maiores divagações acerca da base de incidência do imposto e sobre os contribuintes da exação. Os maiores debates estão relacionados aos contribuintes e responsáveis pelo imposto nas hipóteses de transferência dos poderes inerentes ao domínio, como ocorre quando a posse não é exercida pelo proprietário.

A controvérsia será aqui abordada considerando-se os conceitos de propriedade e de posse, haja vista a celeuma que envolve o contribuinte do IPTU nos casos de alienação fiduciária em garantia.

Para maior compreensão acerca da incidência do imposto nas hipóteses de alienação fiduciária em garantia, faz-se necessária uma investigação do próprio conceito de propriedade, eis que a posse é um de seus atributos, além de se consolidar através do exercício de fato de um dos poderes inerentes à propriedade.

Não obstante o artigo 32 do Código Tributário Nacional seja expresso em prever a propriedade e a posse como fatos geradores do IPTU, há que se ressaltar que o conceito dos institutos não foi legalmente previsto para fins de específicos do Direito Tributário, abrindo-se maior espaço para o debate sobre a temática.

Conforme ensinam Paulsen e Melo,

O conceito de propriedade não está expresso na legislação, defluindo de preceito (art.1228) do Código Civil, que consagra o direito de propriedade, ao dispor que "o proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha". (Paulsen, 2007, p. 259).

Assim como a propriedade, o estudo da posse também se utiliza da Lei Civil. Ressalta-se que o artigo 1196 do Código Civil é claro ao dispor que se considera possuidor todo aquele que tem de fato o exercício, pleno ou não, de algum dos poderes inerentes à propriedade.

É perante este contexto jurídico que se pretende discursar acerca da celeuma a respeito da responsabilidade do credor fiduciário pelo pagamento do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU, haja vista que o contrato de alienação fiduciária, não obstante transfira a propriedade resolúvel ao credor fiduciário, mantém a posse do bem com devedor fiduciante.

3. IPTU, ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA E O TEMA 1158 DO STJ

A alienação fiduciária de imóvel está prevista na Lei 9.514/1997.

Nos termos do artigo 22 da Lei 9.514/1997, é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo da garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel do imóvel.

Assim, a propriedade se constitui em favor do fiduciário mediante registro do contrato perante o Registro de Imóveis competente, ocorrendo, na constituição da propriedade, o desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário o possuidor indireto.

Nesse contexto, como se pode observar, ao fiduciário é transmitida a propriedade, sendo que ao proprietário, segundo a letra fria do artigo 34 do CTN, é atribuída a posição de contribuinte.

Por conseguinte, são inúmeras execuções fiscais nas quais o credor fiduciário figura no polo passivo, abrindo espaço para o debate acerca da condição de contribuinte do credor fiduciário.

É interessante ressaltar que o debate que se originou em nossos Tribunais sobre o tema e que se estendeu, gerando, inclusive, um incidente de demandas repetitivas, enfrentou seguramente a previsão do artigo 32 do Código Tributário Nacional que prevê a posse como fato gerador do IPTU, bem como a previsão do §2º do artigo 23 da Lei Federal 9.514/97 que é expressa ao prever que caberá ao fiduciante a obrigação de arcar com o custo do pagamento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU). Não bastasse, deu ensejo à análise dos conceitos de posse e propriedade, bem como das normas de Direito Tributário, considerando-se a natureza da dívida a ser cobrada.

Nesse viés, não se pode olvidar que cabe a Fazenda Pública a cobrança da dívida ativa, da qual não se pode eximir.

Por conseguinte, os Municípios, a partir das regras previstas no Código Tributário Nacional, ingressam com execuções fiscais como forma de busca do crédito tributário inadimplido, se utilizando das regras acerca da sujeição passiva do crédito tributário, quer na condição de contribuinte, quer na condição de responsável.

Cumprê destacar que o artigo 34 do Código Tributário Nacional é expresso em prever como contribuintes do IPTU o proprietário do imóvel, o titular do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título.

Assim, considerando-se o elevado número de devedores de IPTU em imóveis alienados fiduciariamente, e, considerando-se o teor dos artigos 32 e 34, ambos, do Código Tributário Nacional, a Fazenda Pública Municipal não restou alternativa senão a cobrança do tributo perante o fiduciante, na qualidade de possuir direito, e perante o fiduciário, na qualidade de possuidor indireto.

O debate judicial acerca da condição de contribuinte do credor fiduciário pelo pagamento do IPTU em nossos Tribunais enfrentou, outrossim, a previsão do artigo 31 do Código

Tributário Nacional que é expresso em prever que o contribuinte do imposto é o proprietário do imóvel, o titular de seu domínio útil, ou o seu possuidor a qualquer título. Ademais, houve a análise da regra prevista no artigo 123 do CTN que prevê que, salvo disposições de lei em contrário, as convenções particulares, relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos, não podem ser opostas à Fazenda Pública, para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes.

Da mesma forma, não se pode deixar de ressaltar que o debate jurídico não se furtou da análise da natureza do instituto da alienação fiduciária em garantia, na medida em que a modalidade de contrato não exclui o credor fiduciário da posse indireta do imóvel. Da mesma forma, houve análise da previsão do artigo 124 do CTN acerca da obrigação solidária tributária.

Como já ressaltado, o elevado número de demandas sobre o tema fulminou em um incidente de demandas repetitivas, considerando-se a relevância da matéria e o risco de ofensa à isonomia e à segurança jurídica.

A relevância da matéria decorre da própria natureza do crédito em questão, da cobrança da dívida ativa, dos recursos públicos envolvidos e, inclusive, do instituto da alienação fiduciária em garantia amplamente utilizado para aquisição de imóveis. Neste cenário, há que se destacar que a matéria foi a julgamento pelo Supremo Tribunal de Justiça, tendo sido editado o TEMA 1158, acórdão publicado recentemente, em 12/03/2025.

É oportuno destacar que o Tema Repetitivo 1158 teve origem em um recurso do Município de São Paulo em face de ITAU UNIBANCO S.A. - Recurso Especial n.1982001- SP. Além do referido recurso, foram também afetados ao julgamento os Recursos Especiais n. 1.959.212/SP e 1.949.182/SP a respeito da matéria.

O processo do Município de São Paulo em face de ITAU UNIBANCO S.A. - Recurso Especial n.1982001- SP tinha como objetivo a cobrança do IPTU sobre imóvel objeto de alienação fiduciária, tendo em vista que o executado ITAU UNIBANCO S.A., em sede de exceção de pré-executividade, suscitou a ilegitimidade passiva *ad causam* sob o argumento de que, na qualidade de credor fiduciário, não poderia ser considerado responsável pelo IPTU por não ostentar o domínio útil do bem e nem se caracterizar como detentor a qualquer título.

A exceção de pré-executividade foi julgada improcedente pela Vara de Execuções Fiscais Municipais da Comarca de São Paulo - SP, decisão que motivou a interposição de um recurso de Agravo de Instrumento, sendo que o Tribunal de origem deu provimento ao rémédio processual para reconhecer a ilegitimidade passiva do credor fiduciário ao argumento de que a mera condição de credor fiduciário não confere ao recorrente o direito de usar, gozar e dispor do bem, tendo em vista que a posse do credor fiduciário é indireta e resolúvel, objetivando apenas a garantia do bem financiado, sem *animus domini*.

Irresignado, o Município interpôs Recurso Especial. O julgamento do recurso enfrentou os argumentos da Fazenda Pública de que o Tribunal julgador, ao considerar que o credor fiduciário não é responsável pelo IPTU, vulnerou os artigos 1359 e 1360 do Código Civil, os artigos 34, 117, inciso II, e 123 do Código Tributário Nacional, visto que a alienação fiduciária em garantia implica na mudança de titularidade do domínio do imóvel.

Ademais, também foi levado ao debate o argumento de que a garantia do financiamento por modalidade que transfere o domínio da coisa, em detrimento de outras que não implicam nesta transferência, como a hipoteca e a caução fiduciária, deverá sujeitar o credor às consequências jurídicas de ser o proprietário do bem, dentre elas a sujeição ao pagamento dos respectivos tributos.

O Ente Público também ressaltou a tese de que, consoante dispõe o art. 22, § 1º, da Lei n. 9.514/97, a alienação fiduciária tem por objeto a transferência da propriedade plena e, consequentemente, não seria possível afirmar que o credor fiduciário não possui qualquer poder inerente à propriedade, visto que, segundo o artigo 1.228 do Código Civil, o proprietário tem o poder de reaver o bem de quem injustamente o detenha, mormente se considerarmos que o artigo 26 da Lei n. 9.514/97 prevê que a mora do devedor fiduciário permite ao credor fiduciário reaver a posse direta do bem e consolidar a propriedade.

O artigo 117, inciso II, do Código Tributário Nacional que prescreve que as situações sujeitas à condição resolutiva consideram-se realizadas desde a prática do ato ou da celebração do negócio também restou arguido em defesa.

A Fazenda Pública suscitou, outrossim, as previsões do artigo 27, § 8º, da Lei n. 9.514/1997 e do artigo 1.368-B do Código Civil, no sentido de que o fiduciante responde pelo pagamento dos tributos que recaiam sobre o imóvel até a data que o credor fiduciário vier a ser imitado na posse, normas que defende que não se aplica à espécie, uma vez que, à luz do art. 146, inciso III, alínea b, da Constituição Federal, as questões relacionadas à obrigação tributária e ao crédito tributário estão sujeitas à reserva de lei complementar.

Portanto, houve a defesa de que o argumento de que o fiduciante responde pelo pagamento dos tributos que recaiam sobre o imóvel até a data que o credor fiduciário vier a ser imitado na posse não pode prevalecer, especialmente se considerarmos a tese defendida de que a Lei n. 9.514/97 teve por objetivo regulamentar o contrato de alienação fiduciária celebrado entre as instituições financeiras e os tomadores de crédito, não podendo surtir efeitos sobre o direito de terceiros, visto que, nos termos do artigo 123 do Código Tributário Nacional, as convenções particulares relativas à responsabilidade pelo pagamento de tributos não podem ser opostas para modificar a definição legal do sujeito passivo das obrigações tributárias correspondentes e, ainda que assim não fosse, o artigo 27 da Lei n. 9.514/97 deixa claro que a transferência da responsabilidade somente ocorre quando há a consolidação da propriedade, em nome do credor fiduciário, em razão do inadimplemento, não consubstanciando regra, mas exceção.

Por derradeiro, tendo em vista o princípio da continuidade dos registros, foi invocada a necessidade de manter o credor fiduciário no polo passivo da demanda fiscal a fim de viabilizar o registro da penhora, bem como possibilitar a transferência do domínio do imóvel em hasta pública.

Neste cenário, o Recurso Especial interposto pelo Município de São Paulo foi afetado, objetivando definir se há possibilidade de responsabilidade tributária solidária e legitimidade passiva do credor fiduciário na execução fiscal em que se cobra IPTU de imóvel objeto de contrato de alienação fiduciária.

É importante destacar que o voto proferido no julgamento do Recurso Especial que originou o Recurso Repetitivo ressaltou que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo firmou jurisprudência no sentido de reconhecer a ilegitimidade passiva do credor fiduciário para responder pela tributação sobre o argumento de que o credor teria apenas a propriedade resolúvel e posse indireta do bem.

No mesmo sentido, foi proferido o voto para definição da tese jurídica, na medida em que acolheu os argumentos de que o credor fiduciário não pode ser considerado como contribuinte, uma vez que não ostenta a condição de proprietário, não é detentor do domínio útil nem tem, por conseguinte, ânimo de dono. Tão pouco figura como responsável tributário, uma vez que não guarda vínculo com o fato gerador da respectiva obrigação.

Entre os argumentos que embasaram a tese do Recurso Repetitivo estão o de que o artigo 1367 do Código Civil, ao dispor acerca da propriedade fiduciária, ressalta a sua não equiparação a propriedade plena.

Ademais, o voto considerou, no tocante aos bens imóveis, a previsão do artigo 22 da Lei 9.514/1997 que destaca que a alienação fiduciária é um negócio jurídico mediante o qual o devedor, com escopo de garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência, ao credor fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa. Assim, a posse do bem objeto de alienação fiduciária se vê desdobrada entre o devedor, o possuidor direto do bem, e o credor, possuidor indireto.

Não obstante os argumentos já expostos, a tese consolidada no julgamento do Recurso Repetitivo também se embasou no caráter resolúvel da propriedade que, diante de condição resolutiva, consistente no adimplemento do financiamento contraído perante a instituição financeira, se resolve, revertendo-se o bem ao adquirente. Havendo inadimplemento, a propriedade se consolida em nome do fiduciário que, no entanto, deverá levar o bem a leilão revertendo em seu favor apenas o montante correspondendo à dívida financiada, acrescida dos correspondentes encargos nos termos dos artigos 22, 23, 25, 26, 26-A e 27 da Lei 9.514/1997, abaixo transcritos:

Art. 22. A alienação fiduciária regulada por esta Lei é o negócio jurídico pelo qual o fiduciante, com o escopo de garantia de obrigação própria ou de terceiro, contrata a transferência ao credor, ou fiduciário, da propriedade resolúvel de coisa imóvel. (Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023).

Art. 23. Constitui-se a propriedade fiduciária de coisa imóvel mediante registro, no competente Registro de Imóveis, do contrato que lhe serve de título.

§ 1º Parágrafo único. Com a constituição da propriedade fiduciária, dá-se o desdobramento da posse, tornando-se o fiduciante possuidor direto e o fiduciário possuidor indireto da coisa imóvel. (Incluído pela Lei nº 14.620, de 2023).

Art. 25. Com o pagamento da dívida e seus encargos, resolve-se, nos termos deste artigo, a propriedade fiduciária do imóvel.

Art. 26. Vencida e não paga a dívida, no todo ou em parte, e constituídos em mora o devedor e, se for o caso, o terceiro fiduciante, será consolidada, nos termos deste artigo, a propriedade do imóvel em nome do fiduciário. (Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023).

[...]

§ 7º Decorrido o prazo de que trata o §1º sem a purgação da mora, o oficial do competente Registro de Imóveis, certificando esse fato, promoverá a averbação, na matrícula do imóvel, da consolidação da propriedade em nome do fiduciário, à vista da prova do pagamento por este, do imposto de

transmissão inter vivos e, se for o caso, do laudêmio. (Redação dada pela Lei nº 10.931, de 2004).

Art. 26-A. Os procedimentos de cobrança, purgação de mora, consolidação da propriedade fiduciária e leilão decorrentes de financiamentos para aquisição ou construção de imóvel residencial do devedor, exceto as operações do sistema de consórcio de que trata a Lei nº 11.795, de 8 de outubro de 2008, estão sujeitos às normas especiais estabelecidas neste artigo. (Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023).

§ 1º A consolidação da propriedade em nome do credor fiduciário será averbada no registro de imóveis trinta dias após a expiração do prazo para purgação da mora de que trata o § 1º do art. 26 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 13.465, de 2017).

Art. 27. Consolidada a propriedade em seu nome, o fiduciário promoverá leilão público para a alienação do imóvel, no prazo de 60 (sessenta) dias, contado da data do registro de que trata o § 7º do art. 26 desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 14.711, de 2023).

[...]

§ 4º Nos 5 (cinco) dias que se seguirem à venda do imóvel no leilão, o credor entregará ao fiduciante a importância que sobejar, nela compreendido o valor da indenização de benfeitorias, depois de deduzidos os valores da dívida, das despesas e dos encargos de que trata o § 3º deste artigo, o que importará em recíproca quitação, hipótese em que não se aplica o disposto na parte final do art. 516 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil).

O voto proferido no julgamento do Recurso Especial que deu origem ao incidente de demanda pelo rito do recurso repetitivo se referiu, outrossim, ao artigo 27, §8º, da Lei 9.514/1997 que prevê expressamente que

responde o fiduciante pelo pagamento dos impostos, taxas, contribuições condominiais e quaisquer outros encargos que recaiam ou venham a recair sobre o imóvel, cuja posse tenha sido transferida para o fiduciário, nos termos deste artigo, até a data em que o fiduciário vier a ser imitado na posse.

Ademais, foi arguido no julgado o disposto no artigo 1368 - B do Código Civil, o qual também se transcreve:

Art. 1.368-B. A alienação fiduciária em garantia de bem móvel ou imóvel confere direito real de aquisição ao fiduciante, seu cessionário ou sucessor. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014).

Parágrafo único. O credor fiduciário que se tornar proprietário pleno do bem, por efeito de realização da garantia, mediante consolidação da propriedade, adjudicação, dação ou outra forma pela qual lhe tenha sido transmitida a propriedade plena, passa a responder pelo pagamento dos tributos sobre a propriedade e a posse, taxas, despesas condominiais e quaisquer outros encargos, tributários ou não, incidentes sobre o bem objeto da garantia, a partir da data em que vier a ser imitado na posse direta do bem. (Incluído pela Lei nº 13.043, de 2014).

Nesse contexto, partindo do entendimento de que o contrato de alienação fiduciária é apenas o instrumento que consubstancia a garantia real da obrigação assumida pelo devedor fiduciante, possuidor direto do bem, em favor do credor fiduciário, possuidor apenas indireto da coisa, até a extinção da obrigação pelo pagamento integral da dívida, o voto proferido no julgamento do Recurso Especial concluiu que fica a cargo do devedor fiduciante, na condição de contribuinte, o recolhimento da exação, tendo em vista que ao credor fiduciário é conferida a ausência de posse qualificada pelo *animus domini*, elemento subjetivo essencial para ensejar a incidência do imposto territorial urbano.

Segue ementa do julgamento:

EMENTA PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. RECURSO ESPECIAL REPRESENTATIVO DE CONTROVÉRSIA DE NATUREZA REPETITIVA. EXECUÇÃO FISCAL. IPTU. IMÓVEL OBJETO DE ALIENAÇÃO FIDUCIÁRIA. INCLUSÃO DO CREDOR FIDUCIÁRIO NA DEMANDA. IMPOSSIBILIDADE. AUSÊNCIA DE POSSE COM ANIMUS DOMINI. AUSÊNCIA DE RESPONSABILIDADE TRIBUTÁRIA SOLIDÁRIA. ILEGITIMIDADE PASSIVA. RECURSO ESPECIAL DESPROVIDO.

I. Trata-se, na origem, de execução fiscal ajuizada pelo Município de São Paulo, com vistas à cobrança do IPTU incidente sobre imóvel alienado fiduciariamente. Requerida a exclusão do credor fiduciário da demanda, o pedido foi rejeitado. Interposto Agravo de Instrumento, o Tribunal de origem deu provimento ao recurso para reconhecer a ilegitimidade passiva da instituição financeira.

II. O tema em apreciação foi submetido ao rito dos recursos especiais repetitivos, nos termos dos arts. 1.036 a 1.041 do CPC/2015, e assim delimitado: Definir se há responsabilidade tributária solidária e legitimidade passiva do credor fiduciário na execução fiscal em que se cobra IPTU de imóvel objeto de contrato de alienação fiduciária (Tema 1.158)".

III. Conforme o art. 34 do Código Tributário Nacional, é contribuinte do IPTU o proprietário do imóvel, o detentor do seu domínio útil ou o seu possuidor a qualquer título. Especificamente em relação ao possuidor, conforme a interativa jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, a posse deverá ser qualificada pelo *animus domini*, ou seja, pela intenção de ser o dono do bem. Por conseguinte, a sujeição passiva da relação jurídico-tributária não alcança aquele que detém a posse precária da coisa, como é o caso do cessionário do direito de uso e do locatário do imóvel.

IV. No contrato de alienação fiduciária, o credor detém a propriedade resolúvel do bem, para fins de garantia do financiamento contraído, sem que exista o propósito de ser o dono da coisa (art.22 da Lei n. 9.514/97).

V. Quanto aos tributos que incidem sobre o bem alienado fiduciariamente, dispõe expressamente o art. 27, § 8º, da Lei n. 9.514/97, que o devedor fiduciante responde pelo pagamento dos impostos, taxas, contribuições condominiais e quaisquer outros encargos que recaiam sobre o imóvel, até a data da imissão na posse pelo credor fiduciário, em razão do inadimplemento contratual.

VI. A ratio do comando normativo que nega a sujeição passiva do credor fiduciário ao recolhimento do imposto predial decorre, justamente, da ausência de posse qualificada pelo *animus domini*, elemento subjetivo essencial para o reconhecimento da posse passível de tributação.

VII. Após a entrada em vigor da Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023, que acrescentou o § 2º ao art. 23 da Lei n. 9.514/97, ficou expressamente previsto que caberá ao devedor fiduciante a obrigação de arcar com os custos do IPTU incidente sobre o bem.

VIII. Tese jurídica firmada: O credor fiduciário, antes da consolidação da propriedade e da imissão na posse no imóvel objeto da alienação fiduciária, não pode ser considerado sujeito passivo do IPTU, uma vez que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 34 do CTN.

IX. Caso concreto: recurso especial conhecido e desprovido.

X. Recurso julgado sob a sistemática dos recursos especiais representativos de controvérsia (art. 1.036 e seguintes do CPC/2015 e art. 256-N e seguintes do RISTJ).

Neste cenário, o Eminent Relator que conheceu do Recurso Especial e negou-lhe provimento, propôs que fosse firmada a seguinte tese, a qual foi acolhida pelo Colegiado, através do Tema 1158 abaixo transcrito, demonstrando um início de pacificação da matéria *sub judice*, tendo em vista o aguardo do trânsito em julgado da decisão.

[o] credor fiduciário, antes da consolidação da propriedade e da imissão na posse no imóvel objeto da alienação fiduciária, não pode ser considerado sujeito passivo do IPTU, uma vez que não se enquadra em nenhuma das hipóteses previstas no art. 34 do CTN.

4. CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, forçoso concluir que, a partir da edição do TEMA 1158, resta definida a impossibilidade de inclusão do credor fiduciário nos processos de execução fiscal para a cobrança de IPTU de imóvel objeto de alienação fiduciária por não ostentar a condição de contribuinte, salvo a hipótese de consolidação da propriedade ao credor fiduciário e diante de sua emissão na posse.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 5.172, de 25 de outubro de 1966**. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172compilado.html. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997**. Dispões sobre o Sistema Financeiro Imobiliário, institui a alienação fiduciária de coisa imóvel e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9514.htm. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. **Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os Arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.html. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Tema Repetitivo 1158**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?p=true&novaConsulta=true&quantidadeResultadosPorPagina=10&i=1&pesquisa_livre=1158. Acesso em: 19 jun. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1982001 - SP**. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/repetitivos/temas_repetitivos/pesquisa.jsp?p=true&novaConsulta=true&quantidadeResultadosPorPagina=10&i=1&pesquisa_livre=1158. Acesso em: 19 jun. 2025.

FIUVA, Ricardo. **Novo Código Civil Comentado**. São Paulo: Saraiva, 2002.

FURLAN, Valéria. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

PAULSEN, Leandro; MELO, José Eduardo Soares de. **Impostos Federais, Estaduais e Municipais**. 3. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

Recebido em: 19/06/25

Aceito em: 22/12/25

MEDIAÇÃO TRIBUTÁRIA: COMPOSIÇÃO EM ÂMBITO DA RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL

Tributary Mediation Municipal Tributary Revenue Composition

Rosa Corrêa

Formada em Ciências Jurídicas e Sociais, com Pós-graduação em Direito de Família Contemporâneo e Mediação. Mestra pela PUCRS (RS, Brasil). Mediadora judicial e privada. <http://lattes.cnpq.br/8145255557954117>

Resumo

O presente artigo tem como objetivo trazer pontuações sobre o Instituto da Mediação e posteriormente sua aplicabilidade em âmbito Tributário. Traz contribuições da Mediação e sua associação a nova implementação na esfera Tributária através da Lei 13.028/2022, regulamentada pelo Decreto n. 21.527, sendo projeto pioneiro instituído pela Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre, RS, com a criação de duas Câmaras de Mediação Tributária - Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda – CMCT/SMF, e Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município – CMT/PGM. Através de estudos doutrinários e análises de gráficos do Conselho Nacional de Justiça e demais materiais referidos, concluo o presente trabalho com demonstrações da realidade processual das Varas da fazenda e da efetividade do procedimento de Mediação realizado em âmbito nacional, e na recente utilização na área Tributária.

Palavras-chave: Mediação Tributária. Composição. Administração Pública.

Abstract

This article aims to bring scores about the Institute of Mediation and later its applicability in the Tax field. It brings contributions from Mediation and its association to the new implementation in the Tax sphere through Law 13.028/2022, regulated by Decree n. 21.527, being a pioneering project instituted by the General Attorney of the Municipality of Porto Alegre, RS, with the creation of two Chambers of Tax Mediation - Chamber of Mediation and Tax Conciliation of the Municipal Treasury Department - CMCT/SMF, and Chamber of Mediation and Tax Conciliation of the Municipal Attorney General's Office – CMT/PGM. Through doctrinal studies and analysis of graphics from the National Council of Justice and other referred materials, I conclude this work with demonstrations of the procedural reality of the Varas da Fazenda and the effectiveness of the Mediation procedure carried out nationwide, and in the recent use in the Tax area.

Keywords: Tributary Mediation. Composition. Public Administration.

Sumário:

1. Breve histórico sobre o instituto da mediação e seus desdobramentos em várias áreas de aplicabilidade; 2. Mediação em âmbito tributário: uma nova via da administração pública em favor da negociação de receita tributária municipal; 3. Considerações finais; 4. Notas; Referências.

1. BREVE HISTÓRICO SOBRE O INSTITUTO DA MEDIAÇÃO E SEUS DESDOBRAMENTOS EM VÁRIAS ÁREAS DE APLICABILIDADE.

Era necesario en nuestra profesión de mediadores, investigar y profundizar en lo que llamamos la identidad cultural, para conocer el conjunto de valores, tradiciones y creencias que existen dentro de un grupo, las cuales están por el contexto y el entorno social. (Francisco Javier Alés)

Em primeiro momento, é importante apresentar o significado do procedimento de mediação, no que consiste seu conceito, e posteriormente suas origens e seu histórico: (Corrêa, 2020, p. 69)

MEDIAÇÃO - É um método, ou uma técnica, para dirimir conflitos, no qual um terceiro devidamente capacitado e imparcial conduz e proporciona o restabelecimento da comunicação entre as partes, para que elas mesmas possam redirecionar o conflito. Portanto o objeto da mediação é a transformação do conflito. (Pereira, 2015, p. 456).

Conforme este conceito, o procedimento de mediação se distingue de uma audiência tradicional presidida por um Juiz de Direito, tendo a figura de um terceiro imparcial (o mediador) que auxilia os envolvidos no restabelecimento de sua comunicação por meio de princípios e ferramentas adequadas. O objetivo da mediação é desenvolver um trabalho autocompositivo entre os envolvidos. (Corrêa, 2020, p. 69).

Portanto, a mediação não somente visa buscar um acordo, solução para a lide jurídica, mas trabalha as questões trazidas pelo viés da lide sociológica.¹

De acordo com a definição do Manual de Mediação Judicial a mediação é vista como uma negociação:

A mediação pode ser definida como uma negociação facilitada ou catalisada por um terceiro. Alguns autores preferem definições mais completas sugerindo que a mediação um processo autocompositivo segundo o qual as partes em disputa são auxiliadas por uma terceira parte neutra ao conflito ou por um painel de pessoas sem interesse na causa para se chegar a uma composição. (Azevedo, 2015, p. 24).

A mediação judicial teve seu início nos Estados Unidos, pelo professor Frank Sander com as chamadas Multidoor Courthouse – Fórum de múltiplas portas na década de 1970: (Azevedo, 2015, p. 22)

No entanto, apenas em 1972 ocorreu a sua sistematização e maior divulgação com o trabalho de Frank Sander, "Varieties of Dispute Processing", no qual foram desenhadas as principais linhas do fórum de múltiplas portas, como proposta para melhorar a resposta do Poder Judiciário para os casos que lhe são apresentados. (Barbosa, 2003, p. 250).

A criação de novas possibilidades, de compor acordos e resolução de lides venho com o intuito de aperfeiçoamento das maneiras de prestação processual, visando outros métodos de acordo com cada área, complexidade e características para melhor atender os interesses procedimentais:

O fórum de multiportas busca exatamente essa adaptabilidade processual em máximo grau para que se possa lograr uma solução adequada para os casos concretos. [...] A adoção apenas do método jurídico-técnico expõe suas fraquezas, como o não- conhecimento de matérias emocionais, muitas vezes o cerne da questão individual, e na possibilidade do Juiz de conhecer todos os ramos do conhecimento humano em profundidade. (BARBOSA, 2003, p. 249).

Nos Juizados de pequenas causas nos Estados Unidos já ocorria a mediação/ conciliação como forma de negociação, o que veio a influenciar a proposta de conciliação nos Juizados especiais no Brasil pela Lei 9.099/1995.

Porém, o modelo de conciliação aplicado pelo legislador brasileiro não foi semelhante ao realizado nos juizados americanos. (Azevedo, 2015, p. 31).

No Brasil iniciou-se a proposta de um judiciário que tenha outras formas de prestação jurisdicional com multiportas, que proporcione as RADs, sigla que significa -Resolução apropriada de Disputas, ou Resolução adequada/ amigável de disputas. (Azevedo, 2015, p. 21).

Estes métodos consistem em dar tratamento diferenciado e adequado de acordo com cada caso ampliando assim a prestação jurisdicional tradicional.

Sobre a aplicabilidade pela busca de resolução da lide pelo viés pré-processual de entendimento das partes pelo auxílio e cooperação, se verifica a presença da figura do "reconciliador" em Constituição Brasileira pretérita. O seu intuito era de, em primeiro momento tentar um acordo pacífico entre os envolvidos em um conflito, para posteriormente caso não obtido o êxito esperado, ingressar com postulação judicial, que ficava ao encargo do Juiz de paz e Juiz de Direito resolver:

Já na Constituição Imperial de 1824 – a primeira do Brasil independente, apresentava-se a figura do "reconciliador", que desenvolvia papel importante na solução dos problemas, antes que o conflito devesse ser levado ao judiciário. Reconciliar era um ato preliminar e a justiça era local e popular. (Pizzol, 2012. p. 189).

Podemos observar a figura do reconciliador e do Juiz de Paz no texto legal da Constituição de 1824, nos artigos 161 e 162:

Art. 161. Sem se fazer constar, que se tem intentado o meio da reconciliação, não se começará Processo algum.

Disposição complementada pelo que dispunha o artigo seguinte:

Para este fim haverá Juizes de Paz, os quaes serão electivos pelo mesmo tempo, e maneira, porque se elegem os Vereadores das Câmaras. (Nogueira, 2012, p. 31).

Vale lembrar que em nossa atual Constituição Federal de 1988, está dispõem em seu preâmbulo acerca do estímulo das soluções pacíficas para as controvérsias, com a busca por uma justiça social fraterna:

[...] a justiça com valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias [...] (VADE MECUM, 2018. p. 31).

Contemporaneamente no Brasil a mediação teve seus primeiros passos por meio de Projetos de Leis.

Em 1998, com o Projeto de Lei nº 4827 pela Deputada Zulaiê Cobra, aprovado na Câmara dos Deputados em 30 de outubro de 2002 institucionaliza e disciplina a mediação:

Art.1º. Para os fins dessa lei, mediação é atividade técnica exercida por terceira pessoa, que escolhida ou aceita pelas partes interessadas, as escutas e orienta com o propósito de lhes permitir que, de modo consensual previnam ou solucionem conflitos.

Parágrafo único: É lícita a mediação em toda matéria que admita conciliação, reconciliação, transação, ou acordo de outra ordem, para os fins que consista na lei civil ou penal. (Câmara dos Deputados, 1998).

Este projeto de lei sofreu ao longo dos anos alterações, com a fomentação de outros projetos de leis.

A mediação Judicial teve seu maior impulso com a Resolução Nº 125 de 29 de novembro 2010, sendo implementada como política pública pelo Conselho Nacional de Justiça- “Da Política Pública de Tratamento Adequado dos Conflitos de Interesses”. (Azevedo, 2015, p. 21).

Em suas disposições norteia a prestação da mediação e conciliação, e aplicabilidade destes métodos de resolução de conflitos:

Art. 1º Fica instituída a Política Judiciária Nacional de tratamento dos conflitos de interesses, tendente a assegurar a todos o direito à solução dos conflitos por meios adequados à sua natureza e peculiaridade. (Brasil, Resolução n. 125, 2010).

Através desta política pública teve-se o incentivo da criação dos Núcleos Permanentes de Métodos Consensuais de Solução de Conflitos – NUPEMECs, que contam com uma unidade em cada Estado Federativo e são responsáveis pela criação dos Centros Judiciários de Solução de Conflitos e Cidadania – CEJUSCs. Estes estão presentes nos Fóruns de Comarcas da Justiça comum, são órgãos onde se concentra a prestação dos serviços judiciais de mediação, conciliação sendo coordenados por um Juiz de Vara local. (Corrêa, 2020, p. 72).

O NUPEMEC foi criado em 04 de fevereiro de 2011, para “implementação de uma sólida política pública destinada a disseminação do uso de mecanismos adequados para a solução de conflitos.” (Azevedo, 2015, p. 11).

A implementação desses órgãos – NUPEMEC- CEJUSCs, atende aos novos métodos de resolução de conflitos com base em práticas autocompositivas também em decorrência ao crescente aumento de demandas judiciais ocorrendo a superlotação, acúmulo processual na busca pelo acesso à justiça, “A democratização do acesso à justiça causou uma explosão de demanda pelo Judiciário presente o fenômeno da judicialização das relações políticas sociais:” (Azevedo, 2015, p. 9).

O programa conta com dois objetivos básicos. Em primeiro lugar, firmar, entre os profissionais do direito, o entendimento de que, para os agentes sociais, é mais importante prevenir e chegar a uma solução rápida para os litígios que ter que recorrer, sempre, a um Judiciário cada vez mais sobrecarregado; ou de perpetuar nele, de certo modo, reflexos processuais de desavenças que tendem a multiplicar-se – senão a frustrar expectativas legítimas. Em segundo lugar, oferecer instrumentos de apoio aos tribunais para a instalação de núcleos de conciliação e mediação, certamente terão forte impacto sobre a quantidade excessiva de processos apresentados aquelas cortes. (Peluso, 2011, p. 11).

Estes centros movimentam uma nova forma de prestação jurisdicional, que não somente se classifica em uma configuração de lide jurídica e sim ao tratamento e resolução de lide sociológica e a busca da pacificação social:

CONSIDERANDO que a conciliação e a mediação são instrumentos efetivos de pacificação social, solução e prevenção de litígios, e que a sua apropriada disciplina em programas já implementados no país tem reduzido a excessiva judicialização dos conflitos de interesses, a quantidade de recursos e de execução de sentenças; (Brasil, Resolução n. 125, 2010).

Ainda de acordo com a Resolução Nº 125 compete ao Poder Judiciário organizar e dar conta de novas alternativas e métodos que visem a resolução dos conflitos em suas complexidades e pacificação social:

CONSIDERANDO que, por isso, cabe ao Judiciário estabelecer política pública de tratamento adequado dos problemas jurídicos e dos conflitos de interesses, que ocorrem em larga e crescente escala na sociedade, de forma a organizar, em âmbito nacional, não somente os serviços prestados nos processos judiciais, como também os que possam sê-lo mediante outros mecanismos de solução de conflitos, em especial dos consensuais, como a mediação e a conciliação. (Brasil, Resolução n. 125, 2010).

Portanto, a partir da resolução nº 125 pelo Conselho Nacional de justiça, tem-se a proposta de um Poder Judiciário que ofereça além da prestação jurisdicional tradicional, a inclusão de outros métodos apropriados – mediação/ conciliação (Azevedo, 2015, p. 37), de acordo com cada caso.

Esta política pública tem como objetivos:

I) disseminar a Cultura da pacificação social e estimular a prestação de serviços autocompositivos de qualidade (art. 2º), ii) incentivar os tribunais a se organizarem e planejarem programas amplos de autocomposição (art. 4º), iii) reafirmar a função de agente apoiador da implantação de políticas públicas do CNJ (art. 3º). (Azevedo, 2015, p. 38).

A mediação também tem influências das chamadas escolas de Mediação, que são diferentes métodos em suas técnicas e que servem para cada caso de acordo com o que melhor se encaixa na maneira de trabalhar os conflitos.

O modelo de escola adotado no Brasil utilizado na mediação Judicial foi o modelo tradicional de Harvard, com enfoque na negociação para busca de um acordo satisfatório para os envolvidos- por isso também chamado de modelo satisfatório.

Na prática pode ocorrer uma mescla de técnicas de cada escola na aplicabilidade da mediação, que visa a análise de cada caso suas necessidades, peculiaridades para melhor atender os envolvidos.

Dando continuidade aos estudos legais, posteriormente com o advento da Lei 13.140 de 26 de junho de 2015, que trata da prática da mediação judicial e extrajudicial, da figura do mediador judicial e extrajudicial, implementando a aplicabilidade da mediação judicial e privada:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a mediação como meio de solução de controvérsias entre particulares e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública.

Parágrafo único. Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia. (VADE MECUM, 2018, p. 1890).

Parágrafo único. Aos órgãos judiciários incumbe, nos termos do art. 334 do Novo Código de Processo Civil combinado com o art. 27 da Lei de Mediação, antes da solução adjudicada mediante sentença, oferecer outros mecanismos de soluções de controvérsias, em especial os chamados meios consensuais, como a mediação e a conciliação, bem assim prestar atendimento e orientação ao cidadão. (Brasil, Lei 13.028, 2022).

A referida lei traz características e princípios norteadores da aplicabilidade técnica da Mediação:

Art. 2º A mediação será orientada pelos seguintes princípios:

- I – Imparcialidade do mediador;
- II – Isonomia entre as partes;
- III – Oralidade;
- IV – Informalidade;
- V- Autonomia da vontade das partes;
- VI – Busca do consenso;
- VII – Confidencialidade;
- VIII – boa-fé. (VADE MECUM, 2018, p. 1890).

Avançando ainda sobre a Lei 13.140, recepcionada pelo Novo Código de Processo Civil, começando pelo artigo 3º § 3º, que dispõe sobre o estímulo a aplicabilidade da mediação e da conciliação:

Art.3º. Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito:

§3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial. (VADE MECUM, 2018, p. 621).

Para o antropólogo professor Luiz Roberto Cardoso de Oliveira os conflitos são uma questão de tempo que aflora nas relações:

Costumo dizer a meus alunos que o aparecimento de conflitos em qualquer relação é sempre uma questão de tempo. Se pensarmos numa relação padrão que envolva interações frequentes, com um mínimo de intensidade, e que seja importante para as partes, ela deverá suscitar conflitos em algum momento. (Oliveira, 2010, p. 456).

A mediação ganhou contornos em sua aplicabilidade para outras áreas tais como: Civil, familiar, empresarial, imobiliário, saúde e mais recentemente em âmbito tributário.

A mediação na esfera civil abarca a atuação em casos variados, de contratos, direito do consumidor, superendividamento, questões bancárias entre outras.

A mediação na área familiar se reveste dos mesmos Princípios e Ferramentas, porém com mais detalhes e procedimentos específicos em sua aplicabilidade, por nestes casos trabalhar com contextos sentimentais, emocionais, delicados envolvendo vínculos afetivos, e na maioria dos casos envolvendo a segurança, bem-estar, e melhor interesse de crianças, filhos dos genitores - mediandos no momento.

A prática da Mediação familiar veio como método de prestação jurisdicional para acompanhar e somar com as evoluções no direito de família contemporâneo na perspectiva da forma de resolver os conflitos pela autocomposição das partes.

A mediação empresarial trabalha questões complexas envolvendo os sócios das empresas, e questões pertinentes que a pessoa jurídica possa estar travando com clientes etc. Cabe salientar que muitas empresas são compostas por familiares, o que corrobora com a aplicabilidade da mediação na resolução conflituosa, no fortalecimento dos vínculos não apenas societários, mas familiares que possam estar interferindo nos negócios.

A aplicabilidade da mediação imobiliária, também ganha cada vez mais espaço tendo em vista que situações conflituosas se manifestam nas relações condominiais, tais como: problemas entre vizinhos, com o síndico, barulho, utilização de área comuns, atrasos em pa-

gamento do condomínio, problemas estruturais do edifício, enfim. Sendo a aplicabilidade da mediação nestes casos muito bem-vinda, pela agilidade, resgate dos valores colaborativos, e boa convivência social entre os moradores, entre outros benefícios.

A Mediação na área da saúde, prevê a atuação e da mediação nos casos em que envolve outro setor muito importante para a sociedade que envolve conflitos e divergências que ocorrem nos setores hospitalares, de planos de saúde, questões médicas e paciente.

A mais recente área de atuação da Mediação insere-se no campo da Administração Pública, no que diz respeito a mediação em âmbito tributário, objeto de estudo do presente artigo, que será abordado no próximo tópico.

Por fim, é necessário que sejam trabalhadas as questões para o reestabelecimento da comunicação saudável, e colaborativa das partes envolvidas, a fim de serem realmente dirimidas, para proporcionar um bom entendimento como é a proposta da mediação:

iniciou-se uma nova fase de orientação da autocomposição a satisfação do usuário por meio de técnicas apropriadas, adequado ambiente para os debates e relação social entre mediador e partes que favoreça o entendimento. (Azevedo, 2015, p. 21).

2. MEDIAÇÃO EM ÂMBITO TRIBUTÁRIO: UMA NOVA VIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM FAVOR DA NEGOCIAÇÃO DE RECEITA TRIBUTÁRIA MUNICIPAL.

Sabido é que o sentido de uma coisa é a medida em que essa coisa pode servir para a realização de um valor. Só partindo da noção de um valor ao qual se acha referido qualquer fato ou ser, é que podemos falar do sentido desse fato ou ser. (Johannes Hessen)

A Mediação na esfera Tributária ganhou seu primeiro impulso como projeto pioneiro na Capital Gaúcha sendo implementada pela Procuradoria- Geral do Município – PGM de Porto Alegre/RS, através da Lei n.13.028/2022, que advém do Decreto 21.527, que entrou em vigência em março de 2022: (Prefeitura de Porto Alegre, 2022)

Art. 1º Fica instituída a Mediação Tributária no Município de Porto Alegre, como meio de prevenção e resolução consensual de conflitos em matéria tributária administrativa e judicial entre a Administração Tributária Municipal e o contribuinte. (Brasil, 2022).

Com pouco tempo de vigência da referida Lei, observa-se que o projeto ganhou destaque e deve servir de modelo para outros Estados Federativos, e teve como base precedente as experiências da Central de Conciliação que já vinha atuando em âmbito da Procuradoria Geral do Município de Porto Alegre/ RS, pela Lei n. 12.003, por cinco anos. (Prefeitura de Porto Alegre, 2022).

Em termos de Gestão de Política de Governança, a aplicabilidade na área Tributária através da Administração Pública tem como objetivo oportunizar mais uma via de possibilidade de compor acordos e negociações referentes as dívidas tributárias entre o contribuinte:

Art. 3º O Município de Porto Alegre adotará práticas que incentivem uma cultura de conciliação tributária, especialmente por meio da mediação tributária, promovendo um ambiente de formação de consensos preventivos e resolutivos de conflitos entre o fisco e o contribuinte, observada a legislação existente. (Brasil, 2022).

A aplicabilidade de sessões de Mediação para a composição de questões envolvendo dívidas tributárias pode ser realizada nos seguintes aspectos:

Pode ser objeto de mediação toda controvérsia ou disputa acerca da qualificação de fatos geradores da cobrança tributária, questões relativas à interpretação de norma ou divergências sobre o cumprimento de obrigações e deveres tributários relacionados à competência da Administração Municipal. (Prefeitura de Porto Alegre, 2022)

Este projeto de Mediação Tributária está sendo viabilizado por parcerias conforme esclarece a Procuradora do Município Dra. Cristiane Costa Nery:

Em parceria firmada com a Associação Brasileira das Secretarias de Finanças das Capitais (ABRASF) e Associação Brasileira de Direito Financeiro (ABDF), a Procuradoria-Geral do Município e a Secretaria Municipal da Fazenda iniciaram os trabalhos, cujo resultado deverá servir de paradigma para os demais municípios brasileiros, entendendo a Mediação em matéria tributária como um instrumento de prevenção de litígios e de pacificação das relações entre fisco e contribuintes. (Nery, anpm.com.br)

Para viabilizar a aplicabilidade das sessões de Mediações Tributárias foram criadas duas Câmaras especializadas para atender estas demandas: 1) Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Secretaria Municipal da Fazenda – CMCT/SMF, e 2) Câmara de Mediação e Conciliação Tributária da Procuradoria-Geral do Município – CMT/PGM. (Prefeitura de Porto Alegre, 2022).

A Mediação Tributária pela via administrativa visa proporcionar para os contribuintes com débitos mais uma possibilidade de negociação, respeitados os objetos que podem ser mediados nestes casos e alguns Princípios próprios que cabem serem estudados em função de sua natureza.

Os Princípios da Mediação Tributária encontram-se na Lei nº 13.028/2022 em seu artigo 5º, e observa-se que se mantém os Princípios que regem a Mediação e acrescenta outros para aplicabilidade específica em seu âmbito:

Art. 5º A mediação tributária deverá respeitar os princípios peculiares à mediação e à tributação, em especial os seguintes:

- I – Legalidade;
- II – Discricionariedade técnica;
- III – consensualidade;
- IV – Voluntariedade das partes;
- V – Isonomia entre as partes;
- VI – Informalidade nas fases preparatórias e de tratativas;
- VII – oralidade;
- VIII – autonomia das partes e autodeterminação procedimental e substantiva;
- IX – Decisão informada;
- X – Imparcialidade do mediador;
- XI – qualificação do mediador;
- XII – sigilo e confidencialidade;
- XIII – segurança jurídica;
- XIV – publicidade do resultado do procedimento consensuado entre as partes, inclusive da motivação e do objeto, especialmente se ato discricionário;
- XV – Boa-fé; e
- XVI – respeito mútuo entre as partes e com relação às leis vigentes.

Parágrafo único. A formação de consensos e a celebração de acordos que resultem da prática de ato discricionário técnico por parte da Administração Tributária Municipal deverão respeitar os parâmetros de legalidade fixados nesta Lei e em outras leis aplicáveis ao caso concreto, assegurada a publicidade dos motivos e do objeto do acordo. (Brasil, 2022).

De acordo com o referido artigo dezesseis Princípios fazem parte da sessão e Mediação Tributária, mantendo os Princípios da Mediação e incluindo outros para adaptar a atuação em âmbito de Mediação Tributária. Passo a comentar breve estudo sobre os Princípios já aplicados na sessão de Mediação, e complementando-se demais Princípios pela própria natureza da Administração Pública que regem este tipo de Mediação, e seus desdobramentos na Sessão de Mediação Tributária.

Princípio da Imparcialidade assim como o juiz de direito, o mediador deve ser imparcial. Porém o mediador não é apenas imparcial quanto à questão jurídica posta entre as partes envolvidas, mas sua imparcialidade se estende no sentido de não opinar com decisões ou propostas em nenhum momento da mediação e não proferir juízo de valor. (Corrêa, 2020, p. 77).

A imparcialidade na sessão de mediação vai muito além até mesmo no que diz respeito aos gestos, colocações verbais, não verbais, expressões do mediador e atenção com todos os presentes, tendo intuito e esforço de oferecer equidade aos participantes da sessão de mediação, de forma a não manifestar ou se inclinar a entendimento contrário ou a favor dos envolvidos. (Corrêa, 2020, p. 77).

O *Princípio da Isonomia* entre as partes decorre do princípio anterior e visa garantir a todos os envolvidos as mesmas oportunidades e condições de manifestação. Por ser um procedimento informal todos na sessão de mediação estão como se fala popularmente “em pé de igualdade”. (Corrêa, 2020, p. 77).

Um exemplo claro seria a própria disposição da sala a mesa e assentos onde ocorrem as sessões estando dispostas igualmente. Não existe a posição de assento centralizada e acima ocupada pelo Juiz. Outro exemplo ocorre na chama sessão de câucus, ou seja, as sessões individuais muito comuns e aplicadas nos casos familiares que respeita o mesmo tempo de disponibilidade para ambos mediandos, assim como outros procedimentos observados.

O *Princípio da Oralidade* visa dar voz aos próprios envolvidos no conflito na sessão de mediação. Diferentemente de uma audiência tradicional, o protagonismo de fala na sessão de mediação é dos mediandos, inicialmente não começa com a fala dos advogados como de costume pela própria atuação dos procuradores das partes, tendo estes posteriormente sua bem-vinda e importante contribuição. (Corrêa, 2020, p. 78).

Na sessão de mediação, por ser um procedimento que visa aplicação autocompositiva, fundamental que os protagonistas dos conflitos sejam estimulados a falar, o que se chama de “empoderamento” dos envolvidos para justamente serem aplicadas as técnicas da mediação e a busca da comunicação colaborativa entre os mesmos.

Pelo *Princípio da Informalidade* a sessão de mediação não se assemelha em praticamente nada a uma audiência tradicional, podendo ser flexível em relação ao tempo de dura-

ção total, trabalhar mais alguns pontos entre outros fatores. Suas características peculiares advêm de cada princípio que norteia a aplicabilidade procedimental e de condução pelo mediador. (Corrêa, 2020, p. 78).

Sobre o *Princípio da Autonomia da vontade das partes*, importante salientar que a sessão de mediação só irá se desenvolver se todos os participantes não se opuserem a participar de acordo com os termos propostos e firmados no termo de abertura. O livre arbítrio dos envolvidos neste momento é respeitado, até mesmo pelo próprio princípio da informalidade eles não são obrigados a permanecer. (Corrêa, 2020, p. 78).

Pelo *Princípio da busca do Consenso* os mediandos são estimulados pelo mediador a gerar opções para busca de soluções ao problema que os trouxe até ali, de forma a contemplar o interesse de todos em um acordo benéfico ou menos lesivo possível para ambos. (Corrêa, 2020, p. 79).

Diante dos conflitos delicados, é necessário para a efetiva busca pelo consenso utilização de outras ferramentas pelo mediador em sessão conjunta ou em seção de cáucus, no qual os participantes são convocados a trabalhar as questões conflituosas com olhar prospectivo, e colaborativo, sendo necessário separar a pessoa do problema, focar nos interesses e não em posições adotadas pelos envolvidos, entre outras técnicas.

Por fim o *Princípio da Boa-fé* é o que rege todo o trabalho na aplicabilidade e busca de um consenso no comprometimento e responsabilização por parte dos envolvidos no conflito. (Corrêa, 2020, p. 79).

Na busca de um tratamento diferenciado, com a autonomia das partes, o envolvimento de responsabilização e consequentemente de cumprimento de um possível acordo ou até mesmo em não havendo este, se houver o avanço na comunicação pacífica e respeitosa a mediação já cumpriu com seu principal escopo trabalhar a lide sociológica com base no princípio da boa-fé de todos. (Corrêa, 2020, p. 79).

A boa-fé esta intrinsicamente associada no envolvimento de cada participante em fazer sua parte de forma idônea, justa e leal ao que acordado sendo etapa de todo trabalho sociológico e não somente jurídico desenvolvido.

Avançando pelo *Princípio da Confidencialidade*, o mediador e toda a equipe de trabalho estão comprometidos com o sigilo de tudo o que for trazido na sessão de mediação. Na própria declaração de abertura os mediadores deixam todos os participantes cientes deste princípio. (Corrêa, 2020, p. 79).

Ainda sobre a confidencialidade, está se estende ao termo de entendimento, momento em que é redigido ao final da sessão de mediação um possível acordo ou não, com termos adequados e as condições detalhadas de tudo o que foi acordado, inclusive a maneira do adimplemento da obrigação se houver. Não é levada ao conhecimento do juiz nenhuma informação sobre o ocorrido em sessão, em especial se não houver o acordo para não “contaminar” com estas informações os autos. (Corrêa, 2020, p. 79).

Por este princípio o mediador também não poderá servir como testemunha em processo judicial em processo que figure as partes envolvidas na mediação realizada.

Passo a análise de alguns Princípios próprios da aplicabilidade da Mediação Tributária, que configuram basicamente a junção dos atos que regem a atuação da Tributação na Administração Pública, em específico da Administração Tributária Municipal, que nestes casos devem ser respeitados e conjuntamente aplicados na composição.

Estes Princípios complementam e juntam-se como já mencionado com os Princípios da Mediação, passa-se a estudar alguns e suas implicações dentro do procedimento de aplicabilidade da Mediação Tributária:

Princípio da Legalidade: No tocante a Mediação Tributária o respeito a legalidade prevista para os atos a serem mediados deve permanecer sob cuidados sem serem violados. Observa-se conforme esclarece o artigo 6º, inciso I da Lei 13.028/22:

I – Acordo tributário a autocomposição de controvérsia ou de disputa em matéria tributária construída e assentada entre o representante da Administração Tributária Municipal e do contribuinte, mediante manifestação autônoma das partes e respeitados os parâmetros da legislação, resolvendo o conflito tributário; (Brasil, 2022).

Princípio da Discricionariedade Técnica: Em relação a discricionariedade que deve estar presente em todos os atos da Administração Pública, também se aplica a Sessão de Mediação Tributária e fica claro sua aplicabilidade no procedimento com o disposto no artigo 6º da Lei n. 13.028/22, no inciso VI, no qual define e complementa junto a referida Lei normativas próprias dos atos Públicos:

VI – Discricionariedade técnica em matéria tributária a competência administrativa delegada pela lei para o agente da Administração Tributária Municipal qualificar fatos, interpretar normas ou dispor sobre o crédito tributário quando especificamente autorizado por lei, mediante fundamentação dos motivos e do objeto do ato discricionário, assegurando a melhor publicidade e transparência para fins de controle, bem como de aplicação isonômica, preventiva ou resolutiva; (Brasil, 2022).

Princípio da Informalidade nas fases preparatórias e de tratativas: Este Princípio diz respeito a forma como a Sessão de Mediação é conduzida pelo Mediador, pautada na atuação e aplicabilidade sem formalidades, tais como as que ocorrem em uma audiência presidida pelo Magistrado como exemplo. Outros aspectos fazem da sessão de mediação um procedimento informal, mas sem perder as características em suas fases e etapas conduzidas pelo Mediador, em especial nos casos de Mediação Tributária em que devem ser levados em consideração os casos em questão nas fases preparatórias e tratativas a legalidade, discricionariedade.

Princípio Qualificação do Mediador: A qualificação para o exercício de atividade de mediador é imprescindível em qualquer área de atuação em âmbito de Mediação judicial, extrajudicial, e na atuação tributária a formação se faz necessária com todos os requisitos que englobam os estudos de princípios e técnicas da mediação e mais algumas no tocante a aplicabilidade em âmbito tributário que complementa com informações ligadas a este tipo de procedimento de Sessão de Mediação Tributária, que em primeiro momento se direciona Consta no artigo 6º, inciso IX, e artigo 11 da Lei de Mediação Tributária:

IX – Mediador tributário a pessoa maior e capaz, com formação acadêmica de nível superior, qualificação em mediação e conhecimentos de tributação, selecionada por credenciamento de competência da PGM e da SMF para suas respectivas Câmaras, devendo firmar convênios ou acreditação de cursos de formação adequada para os fins desta Lei; (Brasil, 2022).

Art. 11. A CMCT/SMF será composta por mediadores habilitados em curso de mediação, credenciados e cadastrados nos termos de portaria a ser expedida pela SMF. (Brasil, 2022).

Princípio da segurança jurídica: Este Princípio vem de encontro ao disposto sobre o Princípio da legalidade que deve ser respeitado em relação as questões tributárias discutidas em cada caso, e como complemento o artigo 3º, da lei 13. 028/22, traz referência sobre a importância do incentivo aos métodos autocompositivos na área, e a segurança jurídica garantindo a legislação vigente:

Art. 3º O Município de Porto Alegre adotará práticas que incentivem uma cultura de conciliação tributária, especialmente por meio da mediação tributária, promovendo um ambiente de formação de consensos preventivos e resolutivos de conflitos entre o fisco e o contribuinte, observada a legislação existente. (Brasil, 2022).

Princípio publicidade do resultado do procedimento consensuado entre as partes, inclusive da motivação e do objeto, especialmente se ato discricionário: Sobre este Princípio existe divergências no que tange o Princípio do Sigilo X o Princípio da Publicidade, que mais adiante faço reflexão, pela própria lei da Mediação Tributária resolve a questão.

Princípio respeito mútuo entre as partes e com relação às leis vigentes: Artigo 6º da lei

VIII – mediação tributária o método e procedimento requerido, instaurado e mantido voluntariamente pelo agente competente da Administração Tributária Municipal e pelo contribuinte, no qual a assistência facilitadora ou diretiva de um terceiro imparcial busca a prevenção ou a resolução consensual de conflito tributário, cujo resultado poderá ser a celebração de acordo, formalizado por meio de termo de entendimento das partes, ou o encaminhamento da controvérsia ou disputa para outros meios de solução que se afigurem mais adequados ao caso; (Brasil, 2022).

Em relação aos Princípios da Mediação, alguns são questionados por profissionais se estes não ferem ou colidem com os Princípios da Administração Pública no que concerne os atos próprios do procedimento que rege determinada matéria tributária.

Um dos questionamentos levantados é sobre a questão da transparência e publicidade da Administração Pública frente as questões tributárias, em detrimento a um dos Princípios basilares da Mediação que é o Princípio do sigilo.

Esclareço meu ponto de vista enquanto profissional da Mediação Judicial e privada, em que pese a sessão de Mediação prime pelo sigilo das informações trazidas pelos mediados (as partes do processo), não há que se falar em colisão de princípios no que tange a aplicabilidade deste na Mediação Tributária.

O sigilo exigido na Sessão de Mediação diz respeito as informações e questões particulares de cada caso, o que na aplicabilidade da mediação tributária será mantido sem ferir a transparência e publicidade, que deve ser mantida pela Administração Pública em seu exercício.

Constará público no termo de entendimento sendo relatado somente o objeto do acordo realizado pelos mediados. O sigilo sobre questões que permeiam particularidades dos envolvidos no caso permanece em segredo, continuado sendo publicizado com transparência apenas o conteúdo que foi objeto de acordo.

O artigo 5º, parágrafo único da Lei n.13.028/22 resolve sobre a questão dos atos discricionários e sua publicidade:

Parágrafo único. A formação de consensos e a celebração de acordos que resultem da prática de ato discricionário técnico por parte da Administração Tributária Municipal deverão respeitar os parâmetros de legalidade fixados nesta Lei e em outras leis aplicáveis ao caso concreto, assegurada a publicidade dos motivos e do objeto do acordo. (Brasil, 2022).

Outra questão a ser abordada é a consensualidade que prima os acordos estabelecidos no procedimento de Mediação, facilitando em âmbito de dívida tributária o restabelecimento da responsabilidade e efetivo cumprimento do acordo, por via autocompositiva, pois como exemplo a simples adesão ao parcelamento de dívida, não constitui por si só um ato consensual.

Outro Princípio que gera reflexão diz respeito ao Princípio da Segurança Jurídica versus ao Princípio da Isonomia entre os contribuintes, no que diz respeito a possibilidade de criar precedentes em relação a mesma situação, trazida nos casos de Mediação Tributária.

Esta tese não prospera uma vez que muito embora o caso seja igual e/ou semelhante, para criar precedentes em se tratando do campo da mediabilidade, cada caso é trabalhado em suas peculiaridades próprias a Administração Pública, e esta prima por outro Princípio que rege e equilibra estas questões que é o Princípio da Legalidade garante a isonomia entre os contribuintes, respeitado em sede de sessão de Mediação Tributária junto a Administração Pública. Portanto, não será considerado procedente de casos em matéria de Mediação Tributária, o que não pode ser confundido com seus regramentos e diretrizes próprias.

Dando continuidade aos estudos da legislação pertinente a aplicabilidade da mediação tributária, trago instituição normativa 001/2022 de junho de 2022, que em seus dois artigos traz os tipos de questões tributárias que podem ser trabalhadas através da mediação e o que não será objeto de intervenção de sessão de mediação:

Art. 1º A mediação tributária poderá ser proposta nas seguintes hipóteses:

I – Quando houver instrumento fiscal com crédito tributário com valor definido, em Unidade Financeira Municipal (UFM):

- a) acima de 100.000 UFM, se relativo a ISSQN;
- b) acima de 60.000 UFM, se relativo a ITBI; e
- c) acima de 30.000 UFM, se relativo a IPTU ou TCL.

II – Casos de excepcional interesse público, com ou sem valor definido, conforme juízo de admissibilidade do Superintendente da Receita Municipal de Porto Alegre, em procedimento previsto no Decreto regulamentar da mediação tributária.

§ 1º Os montantes previstos no inciso I deste artigo abrangem valores de tributo, multa, juros e correção.

§ 2º A proposta de mediação tributária pode ou não ser aceita pela outra parte, conforme avaliação sobre o interesse de participar do procedimento. (IN - SMF n.1, 2022).

Art. 2º A mediação tributária não abordará os seguintes aspectos da controvérsia tributária:

I – Questões exclusivamente de Direito;

II – Formas de pagamento ou descontos não previstos em Lei para o caso;

III – vantagens não previstas em Lei; e

IV – Outros aspectos que não digam respeito à qualificação de fatos ou à interpretação da norma tributária, no uso da discricionariedade técnica, dentro dos limites da legalidade. (IN - SMF n.1, 2022).

Em relação a aplicabilidade da mediação tributária pela Câmara de Mediação e Conciliação Tributária, esta ocorre de acordo com algumas diretrizes que compete a esta Câmara, quais tipos conflitos podem ser levados a mediação, que estão na Lei 13.028/22:

Art. 1º. Compete à CMCT/SMF:

I - Solucionar, de forma consensual, os conflitos tributários que não sejam objeto de ações judiciais, envolvendo discussão acerca da qualificação de fatos, da interpretação das normas tributárias, do cumprimento de obrigações e deveres tributários entre outros, relacionados aos tributos de competência municipal;

II - Adotar, sempre que possível, práticas de mediação utilizando-se de meios remotos e inteligência artificial, com acesso a plataformas que facilitem a comunicação com o contribuinte;

III - promover, quando couber, a celebração de termo de entendimento. (Brasil, 2022).

O artigo 8º da referida Lei, traz as diretrizes das Câmaras:

Art. 8º. A CMCT/SMF tem como diretrizes:

I – a difusão dos princípios e dos meios que aprimorem e institucionalizem o diálogo entre contribuintes e a Administração Tributária Municipal, previstos nesta Lei;

II – a prevenção e a solução consensual de controvérsias e disputas administrativo-tributárias entre contribuintes e a Administração Tributária Municipal, evitando, sempre que possível, a sua judicialização;

III – a garantia da juridicidade, da eficácia, da estabilidade, da segurança e da boa-fé das relações jurídico-tributárias;

IV – a celeridade e a efetividade dos procedimentos de prevenção e solução de conflitos; e

V – a redução de passivos financeiros decorrentes de conflitos de repercussão coletiva envolvendo tributos municipais. (Brasil, 2022).

O artigo 14º da Lei 13.028/22, delimita os tipos de questões, casos tributários que podem ser levados a mediação:

Art. 14º. A definição de quais conflitos em matéria tributária poderão ser objeto de mediação no âmbito CMCT/SMF deverá respeitar o juízo de conveniência e de oportunidade da Administração Pública, visando à pacificação da relação tributária entre fisco e contribuinte, com o correspondente pagamento dos débitos tributários devidos ou o reconhecimento da sua desoneração total ou parcial. Parágrafo único. Deverão ser priorizados os temas complexos e de impacto coletivo, inclusive para fins de eleição de mediação de disputas tributárias coletivas. (Brasil, 2022).

De acordo com as diretrizes da legislação pertinente, observa-se que a Mediação Tributária é revestida de características próprias e segue seus regulamentos de aplicabilidade, não se pretende esgotar o tema que se manifesta recente e provavelmente terá alterações e adaptações na vigência da sua atividade.

Conclui-se o presente capítulo com otimismo de que mais uma área de abrangência o Instituto da Mediação alcançou para viabilizar mais uma porta de acesso a composição tributária fiscal.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para abordar as reflexões necessárias em considerações finais, pontuo o chamado “fenômeno da judicialização”, em que o Poder Judiciário passou a ser a principal porta de acesso na busca de solução e justiça dos conflitos sociais. A partir do novo olhar da Constituição Federal de 1988, esta trouxe o acesso a democratização, justiça e cidadania dos direitos humanos e sociais.

A busca da sociedade pela garantia e efetivação dos seus direitos através de reivindicações políticas, culturais, econômicas, sociais vindo de encontro com a ampliação dos direitos passou a cobrar do Estado a implementação destes direitos:

Garantida a legislação, a sociedade busca agora efetivar os direitos sociais e, diante de um Executivo limitado pelos acordos macroeconômicos e políticos, busca no Judiciário, reconhecendo-o efetivamente como uma das instituições do poder estatal, a possibilidade de exercer esses direitos. (Pizzol, 2008, p. 60).

Apresento dados informativos que refletem a realidade do tema proposto, colaborando com a compreensão na prática da utilização da Mediação, bem como da visível necessidade judicial de outro meio de solução de conflitos em específico das Varas da Execução fiscal, debruçando o olhar nas estatísticas processuais no Estado do Rio Grande do Sul, Nacionalmente e por fim olhar da utilização no período de um ano da aplicabilidade da Mediação nas questões Tributárias.

Compartilho informações do site do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, dados da Justiça em Números de 2023, que disponibiliza informações quantitativas e qualificativas da prestação da atividade jurisdicional em nível Nacional e Estadual, bem como das Competências das Varas especializadas, entre outros dados.

A primeira figura de nº 164 representa em numerários os processos baixados e em tramitação, por unidade judiciária e competência por Vara exclusiva na Justiça Estadual, observando-se que em primeiro lugar com o maior número de demandas em curso está concentrado na Vara da Execução Fiscal e da Fazenda Pública, com 29 mil processos sendo o maior índice em tramitação, e consequentemente maior congestionamento processual: (Relatório Justiça em Números - CNJ, 2023, p. 233).

Figura 164 - Média de processos baixados e em tramitação nas varas exclusivas por unidade judiciária e competência

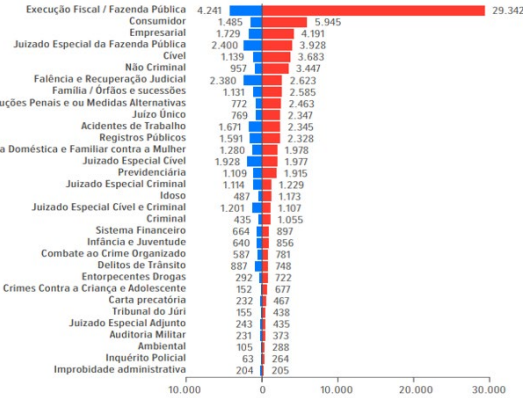


Figura 1: Figura 164 taxa de congestionamento nas Varas, por competência.

Fonte: Relatório Justiça em Números - CNJ, 2023, p. 233.

Diante dessa realidade em especial na Vara da Execução Fiscal e da Fazenda Pública com a busca pela efetivação dos direitos e demandas, ocorre o fenômeno da judicialização como visto acima, ficando o Poder Judiciário abarrotado de demandas e, consequentemente limitando a efetiva prestação de atividade jurisdicional:

Quanto mais a Justiça é acessada, mais esses recursos são consumidos. Na impossibilidade de ampliação infinita da estrutura jurisdicional, a cada novo processo instaurado, diminui-se a capacidade da Justiça de processar um novo feito ou de lidar agilmente com os já existentes. (Wolkart, 2019, p. 84).

Na próxima figura fica mais claro e retratado o congestionamento de demandas por competência que tramitam em nível Nacional, indicando que a Vara da Execução Fiscal e da Fazenda Pública, com 87% de processos ativos:

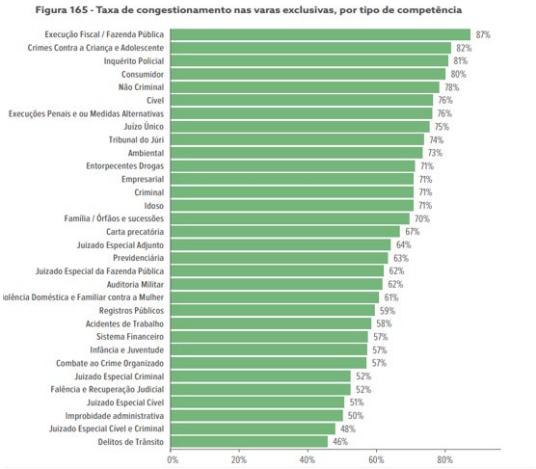


Figura 2: Figura 165 taxa de congestionamento nas Varas, por competência.

Fonte: Relatório Justiça em Números - CNJ, 2023, p. 234

Na figura nº 166 apresenta o índice de processos baixados e pendentes por competência e Varas especializadas. Observa-se o que se constata nos demais gráficos em níveis de percentuais altos na Vara da Execução Fiscal e Fazenda Pública, a baixa de processos é apenas de 4% em relação aos processos em tramitação pendentes não ocorrendo uma modificação expressiva:

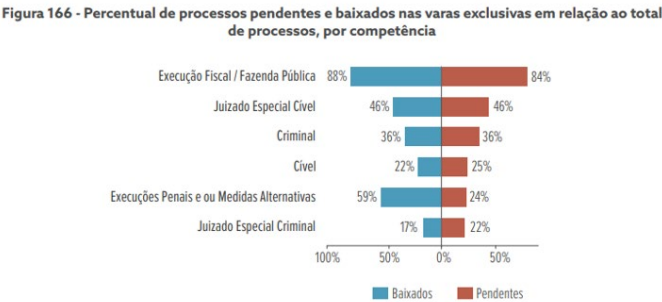


Figura 3: Figura 166 percentual processos pendentes e baixados.

Fonte: Relatório Justiça em Números - CNJ, 2023, p. 235

Na figura nº 167, é demonstrado a quantidade de tramitação por Tribunal e, em relação as Varas de Execução Fiscal em sede de cada Tribunal Estadual, observa-se que o Tribunal do Estado do Rio Grande do Sul concentrou 27% de demandas que tramitam na Vara es-

pecífica, em comparação a Jurisdição dos demais Estados em que o nível de processos em curso chegou no percentual máximo de 100%:

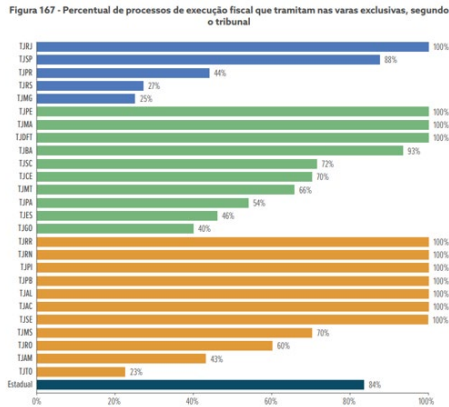


Figura 4: Figura 167, Processos de execução fiscal tramitando nas Varas específicas em cada Tribunal.

Fonte: Relatório Justiça em Números - CNJ, 2023, p. 236

A figura nº 169, traz a visibilidade do congestionamento das ações que tramitam nas Varas da Execução Fiscal ou da Fazenda Pública por Tribunal Estadual.

Aqui a observação deve se atentar no sentido de desassociar com o número de ações tramitando, mas sim com a morosidade que consequentemente paralisa o sistema de uma prestação jurisdicional mais célere nas Varas.

Na figura o Estado do Rio Grande do Sul tem uma porcentagem de 86,2%de congestionamento nestas Varas exclusivas, o que nos faz refletir que a intervenção de outras maneiras de prestação jurisdicional como no caso da Mediação Tributária pode auxiliar justamente nestes pontos também em agilidade, economia processual e demais benefícios da Mediação, o que já vem acontecendo se comparado com a porcentagem do ano passado que foi de 89,3%.

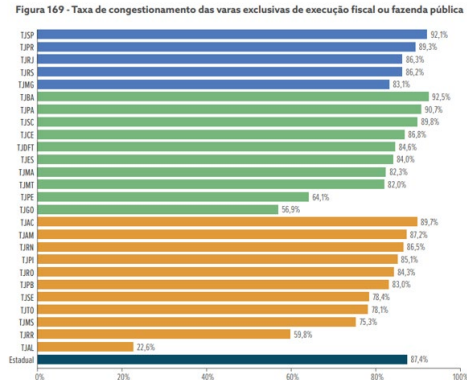
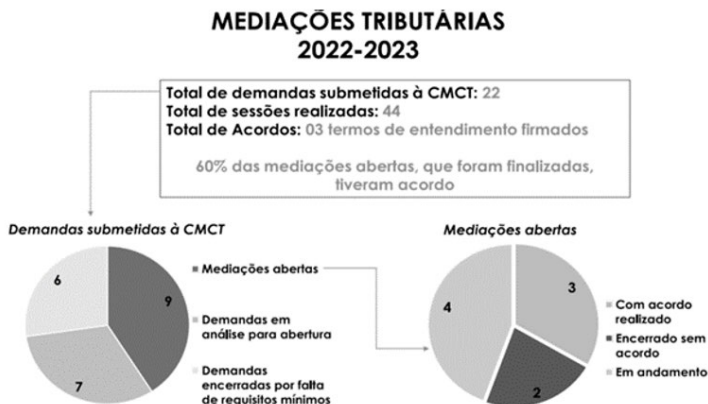


Figura 5: Figura 169, taxa de congestionamento das Varas de Execução Fiscal ou Fazenda Pública.

Fonte: Relatório Justiça em Números - CNJ, 2023, p. 238

Por fim na próxima figura, é demonstrado como a Mediação Tributária realizada durante o período de 2022 a 2023, através das referidas Câmaras especializadas proporcionou resultados.

Vislumbra-se considerando que as referidas informações compreendem o projeto piloto de apenas um ano, e com apenas 22 demandas submetidas, já demonstra seus dados positivos, sendo que o percentual de acordos decorrentes das mediações abertas finalizadas chegou a 60%:



Gráficos de Mediações realizadas pela CMCT em 2022/2023

Fonte: Nery, ESDM, 2022

Pela análise dos dados das Mediações realizadas pelas CMCT, observa-se juntando o índice de mediações com acordos realizados e as mediações em aberto que foram finalizadas com acordo este percentual provavelmente é maior que 60% em seu total, o que já evidencia o sucesso da implementação do procedimento de Sessão de Mediação nos casos Tributários.

Neste aspecto importante salientar que embora alguns casos não tenham no momento da mediação um entendimento (e/ou mediações em aberto) ou acordo sob o objeto da lide, pelo tratamento dado na sessão de mediação, posteriormente se observa os benefícios que o procedimento desenvolveu com os envolvidos e seus advogados: (Corrêa, 2020, p. 92).

Os efeitos da facilitação do diálogo, introduzido pelos mediadores, possibilitaram um resultado futuro benéfico, mesmo naqueles processos em que não houvera aparente resultado em um primeiro momento, o que significa que os efeitos da mediação se prolongam no tempo e, às vezes, causam um resultado positivo no futuro. (Martinez, 2011, p. 18).

Em recente matéria publicada pelo site da Prefeitura de Porto Alegre, por ocasião de completar um ano do projeto de implementação de Mediação Tributária na Capital, esta traz informações que constata a realidade positiva, tendo em vista apenas um ano de vigência pelas Câmaras de Mediação Tributária, fato comemorado pelo Secretário Rodrigo Fantinel e a Procuradora Dra. Cristiane Nery:

"A mediação é positiva para os dois lados. O contribuinte tem a possibilidade de quitar seus débitos e evitar novas dívidas, e a prefeitura evita processos judiciais longos, permitindo que o dinheiro entre mais rapidamente no caixa. Esta foi uma forma de inovação na administração tributária que vem mostrando resultados muito positivos", comemora o secretário Rodrigo Fantinel. (Prefeitura de Porto Alegre, 2023).

"A mediação tributária é uma inovação proposta pela capital porto-alegrense que se espera seja exemplo a ser implementado nos demais entes da federação como forma de prevenir litígios, buscar a pacificação social e a efetivação de uma administração pública dialógica com resultados positivos para todas as partes envolvidas", destaca a procuradora Cristiane Nery. (Prefeitura de Porto Alegre, 2023).

O caminho da utilização dos métodos autocompositivos como a Mediação na área tributária já ganha outros contornos a nível Nacional, recentemente em 02 de maio de 2023 foi aprovado o projeto de Lei n. 2.485/22 proposto pelo Senador Rodrigo Pacheco, através da Comissão de Assuntos Econômicos – CAE, proporcionando a mediação tributária na cobrança de impostos. (Agência Senado, 2023).

Complementando a informação acima trago fala do Senador Efraim Filho, que corrobora com os índices analisados no presente texto extraídos do Conselho Nacional de Justiça:

São medidas essenciais para desafogar o Judiciário, que tem nos processos de execução fiscal o grande gargalo. Essa espécie de contencioso representa, aproximadamente, 35% do total de casos pendentes e 65% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Mais sintomático ainda é que a taxa de congestionamento das execuções fiscais em 2021 foi de 90%, ou seja, de cada cem processos de execução fiscal que tramitaram em 2021, apenas 10 foram baixados. O percentual é 15,8 pontos superior à taxa de congestionamento em toda a Justiça (74,2%). (Agência Senado, 2023).

Concluo o texto com otimismo em relação aos avanços da Mediação enquanto Política Pública e método autocompositivo a serviço de várias áreas, em especial na esfera de aplicabilidade nas questões tributárias, para colaborar no cenário de dívida fiscal entre contribuinte e a receita municipal, pondo em prática pela Administração Pública com sua legítima função social:

Iniciou-se uma nova fase de orientação da autocomposição a satisfação do usuário por meio de técnicas apropriadas, adequado ambiente para os debates e relação social entre mediador e partes que favoreça o entendimento. (Azevedo, 2015, p. 21).

4. NOTAS

1. Entende-se por lide sociológica as questões que abrangem as relações entre os envolvidos em um conflito, que perpassam da esfera meramente material, jurídica. É possível trabalhar na lide sociológica as questões subjacentes, o que gerou entre os envolvidos a discussão e prospectar a relação social. Algumas vezes embora resolvidas as questões judiciais, ainda paira entre os envolvidos o conflito insatisfação. A lide sociológica visa tratar de forma a ressignificar a relação com o campo emocional, relacional, comportamental.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. CAE aprova possibilidade de mediação tributária na cobrança de impostos. Senado Notícias. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/05/02/cae-aprova-possibilidade-de-mediacao-tributaria-na-cobranca-de-impostos>. Acesso em: 12 maio 2023.

ALÉS, Francisco Javier. **Antropología de la Mediación**. Spanish Edition, 2023.

AZEVEDO, André Gomma. **Manual de Mediação Judicial**. 5. ed. Porto Alegre/RS: TJRS, 2015.

BARBOSA, Ivan Machado. **Fórum de Múltiplas Portas**: uma proposta de aprimoramento processual. Estudos em Arbitragem, Mediação e Negociação, v. 2, André Gomma de Azevedo (org), Brasília: Grupo de pesquisa, 2003.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4827/1998. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21158>. Acesso em: 4 maio 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução nº 125, de 29 de novembro de 2010**. Disponível em: https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_125_29112010_03042019145135.pdf. Acesso em: 18 maio 2023.

BRASIL. Senado Federal. **Constituições Brasileiras**. Disponível: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137569/Constituicoes_Brasileiras_v1_1824.pdf. Acesso em: 12 mar. 2023.

CNJ. Conselho Nacional da Justiça-Relatório Justiça em Números 2023. *Site*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/09/justica-em-numeros-2022-1.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça-Estatísticas Conciliação e Mediação. *Site*. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/conciliacao-e-mediacao/estatisticas/>. Acesso em: 28 abr. 2023.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. Base Nacional de Dados do Poder Judiciário. *Site*. Disponível em: <https://justica-em-numeros.stg.cloud.cnj.jus.br/conciliar-legal-2023/>. Acesso em: 22 maio 2023.

CORRÊA, Rosa. **Leitura da Dissolução Conjugal sob a ótica da Sociologia Econômica**: Aplicabilidade e Contribuições da Mediação Judicial. Dissertação de Mestrado do Programa de Pós- Graduação em Ciências Sociais da PUCRS, 2021.

DICIONÁRIO Online de Português. O significado de reconciliador: “que ou aquele que reconcilia pessoas ou grupos desavindos. Medianeiro, mediador.” DICIO, **Dicionário online de Português**. Disponível em: <https://www.dicio.com.br/reconciliador/>. Acesso em: 27 abr.2023.

MARTINEZ, Sílvia Maria Facchina Espósito. **Mediação no Judiciário teoria na prática**. Claudia Frankel Crosman, Helena Gurfinkel Mandelbaum (org). São Paulo: Primavera Editorial, 2011.

NOGUEIRA, Octaciano. **Constituições Brasileiras**. v. 1. 3. ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.

PELUSO, Cesar. **Mediação no judiciário teoria na prática**. GRODMAN, Claudia Frankel; MANDELBAUM, Helena Gurfinkel (org.). São Paulo: Primavera Editorial, 2011.

PEREIRA, Rodrigo da Cunha. **Dicionário de direito de família e sucessões**: ilustrado. São Paulo: Saraiva, 2015.

PIZZOL, dal Alcebir. **O Serviço Social no Poder Judiciário de Santa Catarina – Caderno II**. Associação Catarinense dos Assistentes do Poder Judiciário. v. 1, n. 1. Florianópolis: TJ/SC, 2012.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Site*. Disponível em: <https://prefeitura.poa.br/pgm/noticias/capital-faz-primeira-mediacao-tributaria-do-pais-apos-regulamentacao>. Acesso em: 23 mar. 2023.

PORTO ALEGRE. Prefeitura Municipal de Porto Alegre. *Site*. Disponível em: Projeto de mediação tributária completa um ano em Porto Alegre | Prefeitura de Porto Alegre. Acesso em: 19 jun. 2023.

VADE MECUM Saraiva Compacto. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Olivia Céspedes e Fabiana Dias da Rosa. 20. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

WOLKART, Erik Navarro. **Análise Econômica do Processo Civil**: Como a economia, o direito e a psicologia podem vencer a tragédia da justiça. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

Recebido em: 16/10/23

Aceito em: 22/12/25

REVISTA DA ESDM

