
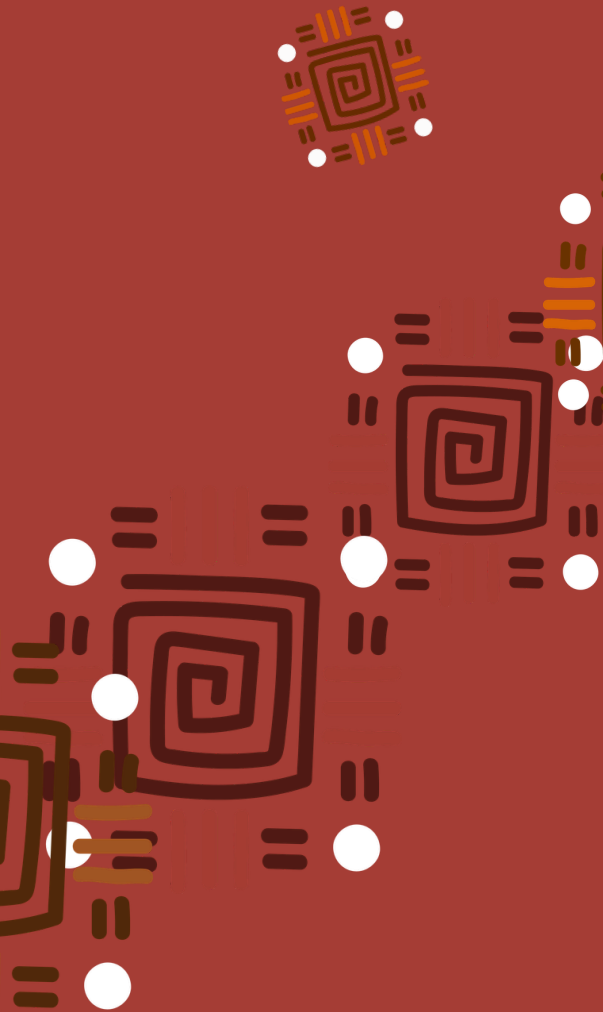


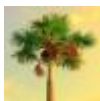


# REVISTA BURITI

Direito,  
Sociedade e  
Sustentabilidade



V. 9 N.1  
2026



## Sustentabilidade e governança nas Universidades Federais: o papel estratégico da Advocacia Pública



*Sustainability and governance in Brazilian federal universities: the strategic role of public legal advocacy*

Daniel Pedro Lima de Araújo da Conceição<sup>1</sup>

### RESUMO

Este estudo analisa a intersecção entre sustentabilidade, governança e a atuação da Advocacia Pública nas Universidades Federais (IFES). Em um cenário onde auditorias da Controladoria-Geral da União (CGU) apontam desafios na gestão patrimonial e na consolidação de ecossistemas de inovação, investiga-se como a Procuradoria-Geral Federal (PGF/AGU) atua para tornar possíveis políticas públicas eficientes. A metodologia adota abordagem qualitativa e documental, examinando pareceres jurídicos estruturantes da AGU, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis e relatórios de gestão das IFES. Os resultados demonstram que a Advocacia Pública vai além do controle de legalidade, exercendo função de consultoria estratégica na modelagem de parcerias para Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), na segurança jurídica para compras sustentáveis e na redução de riscos administrativos. A discussão evidencia que a consultoria jurídica atua como mecanismo de "tradução" entre o sistema jurídico e a gestão, essencial para superar entraves burocráticos. Conclui-se que a governança jurídica é essencial para que as IFES cumpram sua missão constitucional de ensino, pesquisa e extensão alinhada ao desenvolvimento sustentável.

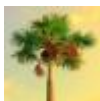
**Palavras-chave:** Advocacia Pública; Sustentabilidade; Governança Universitária; Inovação; Universidades Federais.

### ABSTRACT

This study analyzes the intersection between sustainability, governance, and the role of Public Advocacy within Federal Universities (IFES). In a scenario where audits by the Office of the Comptroller General (CGU) point out challenges in asset management and the consolidation of innovation ecosystems, this research investigates how the Federal Attorney General's Office (PGF/AGU) acts to enable efficient public policies. The methodology adopts a qualitative and documentary approach, examining structuring legal opinions from the AGU, the National Guide for Sustainable Contracting, and IFES management reports. The results demonstrate that Public Advocacy transcends legality control, performing a strategic consultancy function in modeling partnerships for Science, Technology, and Innovation (ST&I), providing legal certainty for sustainable procurement, and mitigating administrative risks. The discussion highlights that legal consultancy acts as a "translation" mechanism between the legal system

<sup>1</sup> Procurador Federal da Advocacia Geral da União, atuando como Procurador-Chefe da UFCAT desde setembro de 2025. Anteriormente, exerceu a chefia da Procuradoria da UFNT (março a setembro de 2025). É especialista em Direitos Humanos e em Gestão Estratégica da Segurança Pública. Possui vasta experiência no serviço público, tendo atuado como Delegado de Polícia Civil em Minas Gerais (2022-2025), Agente de Polícia Civil do DF (2014-2022) e Policial Penal Federal (2009-2014). Lattes <http://lattes.cnpq.br/5135205443388986>





and management, essential for overcoming bureaucratic hurdles. It is concluded that legal governance is an indispensable pillar for IFES to fulfill their constitutional mission of teaching, research, and extension aligned with sustainable development.

**Keywords:** Public Advocacy; Sustainability; University Governance; Innovation; Federal Universities.

## 1 INTRODUÇÃO

As IFES brasileiras ultrapassam, contemporaneamente, a tradicional função de repositórios de ensino, firmando-se como vetores estratégicos para o desenvolvimento nacional sustentável e para a consolidação de ecossistemas de inovação. No contexto da "Sociedade do Conhecimento", o modelo da Tríplice Hélice, que pressupõe a interação dinâmica entre Governo, Universidade e Empresa, impõe às IFES um protagonismo na geração de ativos intangíveis e na transferência de tecnologia para o setor produtivo (Etzkowitz; Leydesdorff, 1995 *apud* BRASIL, 2023e).

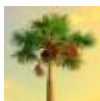
Esse mandato constitucional, reforçado pela Emenda Constitucional nº 85/2015 e pelo Marco Legal de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), exige uma gestão universitária que alinhe a eficiência administrativa aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 (Brasil, 2025).

Todavia, a prática administrativa revela um descompasso entre a exigência de resultados finalísticos, inovação, sustentabilidade e a rigidez da burocracia estatal. Diagnósticos recentes realizados pelos órgãos de controle evidenciam gargalos significativos na governança das IFES. Auditorias da CGU apontam, por exemplo, a subutilização de espaços físicos e a precariedade na formalização de instrumentos de outorga de uso, gerando prejuízos ao erário e insegurança jurídica (Brasil, 2019).

No campo da inovação, o cenário não é distinto: relatórios indicam que obstáculos instrumentais e a burocracia excessiva para a formalização de parcerias inibem a interação universidade-empresa, resultando em uma distribuição heterogênea da propriedade intelectual e baixa taxa de transferência de tecnologia (Brasil, 2023e).

Esse cenário alimenta o fenômeno conhecido como "apagão das canetas", onde o gestor público, receoso de responsabilização perante os órgãos de controle externo, opta pela inércia ou pelo conservadorismo administrativo, em detrimento da inovação. A complexidade





normativa das contratações públicas e das parcerias para PD&I (Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação) demanda, portanto, não apenas controle, mas uma consultoria jurídica capaz de exercer uma função de "tradução" entre o sistema jurídico e o sistema administrativo-político (Guimarães, 2009).

A Advocacia-Geral da União (AGU), por meio da Procuradoria-Geral Federal (PGF), assume um papel estratégico que supera a mera fiscalização de legalidade. A atuação consultiva proativa torna-se o mecanismo garantidor da segurança jurídica necessária para a tomada de decisão. A implementação de ferramentas de racionalização administrativa, como as Manifestações Jurídicas Referenciais, previstas na estratégia de gestão da PGF, permite a padronização de rotinas repetitivas, liberando a força de trabalho jurídica para atuar na modelagem de casos complexos e estratégicos (Brasil, 2018).

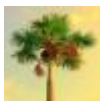
Busca-se demonstrar, neste trabalho, como a Advocacia Pública atua para diminuir os riscos de governança apontados pela CGU e destravar a gestão das Universidades Federais. Analisa-se como a padronização de entendimentos exemplificada pelo *Guia Nacional de Contratações Sustentáveis* (Brasil, 2025) e pelos Pareceres Referenciais em CT&I (Brasil, 2023d) que garantem juridicamente a sustentabilidade nas contratações e a fluidez nas parcerias de inovação.

A hipótese central é a de que a governança universitária eficiente depende de uma advocacia pública que atue com independência funcional e viés resolutivo, transformando a segurança jurídica em alavanca para o cumprimento da missão social das IFES.

## **2 O DIAGNÓSTICO DA GOVERNANÇA: OS ENTRAVES APONTADOS PELA CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU)**

A eficiência na administração pública, erigida a princípio constitucional pelo artigo 37 da Carta de 1988, impõe às IFES o dever de gerir seus ativos sejam eles patrimoniais, intelectuais ou humanos com excelência. Contudo, a análise dos relatórios de auditoria e avaliação produzidos pela CGU revela um cenário de governança desafiador, marcado por gargalos operacionais e insegurança jurídica que obstaculizam o pleno cumprimento da missão institucional dessas autarquias e fundações.





## 2.1 Gestão de ativos e espaços físicos: a precarização da formalidade e o prejuízo ao erário

O patrimônio imobiliário das IFES constitui um ativo estratégico, não apenas para o suporte às atividades de ensino, pesquisa e extensão, mas também como potencial fonte de receitas próprias. Entretanto, auditorias consolidadas pela CGU (Brasil, 2019) apontam deficiências estruturais na gestão desses espaços. O diagnóstico revela que a decisão de construir, adquirir ou locar imóveis, muitas vezes, carece de estudos técnicos de demanda prévios, resultando em obras paralisadas e na coexistência paradoxal de *déficit* de infraestrutura em algumas áreas com a subutilização de imóveis em outras.

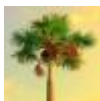
A situação agrava-se na gestão das outorgas de uso de espaços físicos a terceiros (cantinas, postos bancários, reprografias). A CGU identificou que parcela significativa dessas cessões ocorre à margem da formalidade contratual adequada. Em avaliação realizada em trinta instituições, constatou-se que cerca de 65% das outorgas analisadas não foram precedidas de estudos de demanda e que 42% das universidades apresentaram falhas na formalização contratual, operando com instrumentos expirados ou inexistentes (Brasil, 2019).

Do ponto de vista jurídico, a fragilidade é evidente: a ausência de pareceres das Procuradorias Federais em processos de dispensa e inexigibilidade de licitação para uso de espaços foi apontada como um risco crítico. Ademais, verificou-se a utilização inadequada de convênios para mascarar contratos de locação ou cessão onerosa, prática que, além de burlar o dever de licitar, gera prejuízo ao erário pela fixação de contrapartidas financeiras muito aquém dos valores de mercado. Emblemático é o caso apontado na auditoria da Universidade de Brasília (UnB), onde a falta de formalização adequada e o não recolhimento de valores pelo uso de bens imóveis e móveis geraram um passivo milionário (Brasil, 2019).

## 2.2 o "gargalo" da inovação: insegurança jurídica e deficiência estrutural

No âmbito da CT&I, o diagnóstico da governança aponta que as IFES, embora sejam as principais produtoras de conhecimento científico no país, enfrentam barreiras burocráticas para transferir essa tecnologia ao setor produtivo. O relatório de avaliação "Economia da Inovação nas Universidades Federais" (Brasil, 2023e) descreve um cenário de "apagão das canetas", onde





o gestor público, receoso de responsabilização perante os órgãos de controle, evita utilizar os instrumentos flexíveis permitidos pelo Marco Legal de CT&I (Lei nº 10.973/2004 e alterações).

Um dos pontos críticos reside na estrutura dos Núcleos de Inovação Tecnológica (NITs). A CGU aponta uma inadequação crônica de recursos humanos: a maioria dos NITs opera com número insuficiente de servidores efetivos, dependendo excessivamente de bolsistas e estagiários para funções finalísticas de alta complexidade, como a redação de patentes e a negociação de contratos de transferência de tecnologia (Brasil, 2023e). Essa precariedade compromete a memória institucional e a segurança técnica necessária para a modelagem de parcerias estratégicas.

Existe também um vácuo normativo interno. A auditoria revelou que grande parte das IFES não possui regulamentação própria sobre temas sensíveis, como o compartilhamento de laboratórios com empresas ou a participação de pesquisadores em *startups* e *spin-offs*. A falta de clareza sobre os limites impostos pela Lei de Conflito de Interesses gera insegurança, levando o pesquisador a recuar diante da possibilidade de empreender ou licenciar suas criações (Brasil, 2023e).

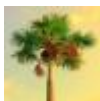
### 2.3 Insegurança jurídica na gestão de pessoas e a pacificação de entendimentos

A governança universitária também é afetada pela instabilidade nas interpretações jurídicas relativas à gestão de pessoal, principal ativo das IFES. Durante anos, a controvérsia sobre os requisitos para a progressão funcional docente, especificamente quanto à possibilidade de acumulação de interstícios para progressão em múltiplos níveis gerou um volume excessivo de judicialização.

A interpretação restritiva, que impedia o docente de utilizar o tempo de serviço acumulado caso perdesse o prazo administrativo de avaliação, criava um passivo judicial e administrativo, além de desestimular o corpo docente.

Esse cenário de incerteza apenas foi amenizado após a atuação estratégica da Advocacia Pública que, reconhecendo a jurisprudência consolidada e a necessidade de eficiência administrativa, revisou o entendimento para permitir a progressão com efeitos retroativos, desde que cumpridos os requisitos (Brasil, 2023b). Esse exemplo demonstra que a falta de





uniformização jurídica atua como um entrave à gestão eficiente, consumindo recursos institucionais na defesa de teses jurídicas já superadas pela realidade dos Tribunais.

### **3 A NOVA ADVOCACIA PÚBLICA: CONSULTORIA, RACIONALIZAÇÃO E SEGURANÇA JURÍDICA**

A complexidade inerente à gestão das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), pressionada pela necessidade de inovação e pela escassez de recursos, exige mudanças do papel da Advocacia Pública. Superando o paradigma oitocentista de mero controle formal de legalidade, a Consultoria Jurídica contemporânea assume uma função estratégica de viabilização de políticas públicas. Não se trata apenas de apontar óbices, mas de construir, dentro da moldura normativa, caminhos seguros para a execução das finalidades estatais.

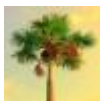
#### **3.1 Da fiscalização à concretização de políticas públicas**

Historicamente, a atuação consultiva foi associada a um controle burocrático, muitas vezes visto pelo gestor como um obstáculo à eficiência administrativa. Contudo, no Estado Democrático de Direito, a função da AGU não se limita à defesa passiva do ente público. Conforme leciona Guimarães (2009), o advogado público atua como um agente de "tradução" entre o sistema jurídico e o sistema político-administrativo. Sua missão é decodificar a linguagem da política pública para a gramática do direito, conferindo estabilidade e legitimidade às decisões governamentais.

Essa mudança de postura é evidenciada na atuação proativa da PGF em momentos críticos. Exemplo emblemático dessa nova advocacia foi a constituição de força-tarefa para garantir a segurança jurídica do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) de 2023. Ao atuar preventivamente e em regime de plantão, monitorando ações judiciais em todo o território nacional, a AGU não apenas defendeu um ato administrativo, mas assegurou a continuidade de uma política pública de acesso à educação, vital para milhões de estudantes (Brasil, 2023a).

Tal atuação demonstra que a consultoria jurídica moderna não é estática; ela dialoga com a realidade, antecipando riscos e oferecendo soluções que protegem o gestor de boa-fé





contra o "apagão das canetas", fenômeno caracterizado pela paralisia decisória decorrente do medo de responsabilização perante os órgãos de controle externo.



### **3.2 Racionalização administrativa e eficiência: as manifestações jurídicas referenciais**

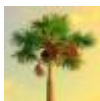
Para que a Advocacia Pública possa dedicar-se a questões complexas como a modelagem de ecossistemas de inovação e contratações sustentáveis, é necessário que se liberte das amarras do trabalho repetitivo. A eficiência administrativa, princípio constitucional, exige a racionalização dos fluxos consultivos.

Para resolver isso, a moderna "Carta de Serviços" da AGU e a Portaria Normativa nº 05/2022 incorporaram o instituto das Manifestações Jurídicas Referenciais. Este mecanismo permite que a consultoria jurídica emita um parecer paradigma para situações recorrentes e de baixa complexidade, como editais de licitação padronizados, convênios simples ou adesões a atas de registro de preços. Uma vez fixada a tese jurídica e os requisitos a serem observados, a área técnica da Universidade (setores de compras, gestão de pessoas, convênios) passa a ter autonomia para instruir e aprovar os processos subsequentes idênticos, sem a necessidade de remessa individualizada dos autos à Procuradoria, salvo em caso de dúvida jurídica específica (Brasil, 2025; Brasil, 2018).

A implementação dessa estratégia gera um duplo benefício de governança. Primeiramente, confere celeridade à gestão universitária, destravando a máquina administrativa em processos rotineiros. Em segundo lugar, permite a alocação da força de trabalho de alta qualificação dos Procuradores Federais para a análise de casos estratégicos, onde a inovação jurídica é, de fato, necessária.

A título ilustrativo, a Nota nº 00055/2018/DEPCONSU/PGF/AGU reforça que a remessa automática de feitos sem dúvida jurídica específica prejudica o desenvolvimento regular das competências consultivas, transformando o advogado em um revisor de tarefas administrativas, o que desvirtua sua função constitucional (Brasil, 2018).





### 3.3 Independência funcional e integridade como pilares de compliance

A atuação estratégica da advocacia pública pressupõe, invariavelmente, a sua autonomia técnica. A governança nas IFES depende de um sistema de freios e contrapesos onde a orientação jurídica seja pautada estritamente pela legalidade e pelo interesse público, blindada de ingerências políticas ou de pressões hierárquicas indevidas.

A independência funcional é a garantia de que o parecer jurídico servirá como um instrumento de *compliance* e integridade. Conforme assentado na jurisprudência administrativa e na doutrina institucional, as Procuradorias Federais junto às IFES vinculam-se tecnicamente à PGF/AGU e não se subordinam ao entendimento das consultorias jurídicas dos Ministérios supervisores, salvo determinação expressa do Advogado-Geral da União (BRASIL, 2018).

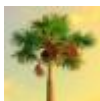
Essa autonomia é vital, por exemplo, quando a Universidade precisa adotar medidas de sustentabilidade ou inovação que, embora legais, possam contrariar interesses políticos momentâneos ou interpretações restritivas de órgãos de controle.

A jurisprudência pátria reforça que a atividade de consultoria e assessoramento jurídico é privativa de carreiras de Estado, recrutadas mediante concurso público, justamente para assegurar essa isenção técnica. Sobre o tema, destaca-se:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. [...] CARGOS EM COMISSÃO. ADVOCACIA PÚBLICA. A jurisprudência, em relação às atividades da Advocacia Pública, inclusive assessorias e consultorias em prol de entidades e órgãos da Administração Pública, recorrentemente vem afirmando que estas ficam sim reservadas para profissionais recrutados mediante concursos públicos. (SÃO PAULO, 2023).

Portanto, a "Nova Advocacia Pública"(grifo nosso) se estabelece como um pilar de governança que combina a racionalização de processos repetitivos com a alta especialização em temas complexos, exercendo sua função com a independência necessária para garantir que as Universidades Federais cumpram sua missão constitucional com segurança e sustentabilidade.





## **4 O PODER DE COMPRA DO ESTADO: O GUIA NACIONAL DE CONTRATAÇÕES SUSTENTÁVEIS COMO INSTRUMENTO DE GOVERNANÇA**

O poder de compra do Estado, quando direcionado estrategicamente, constitui uma das mais potentes ferramentas de indução de políticas públicas. No âmbito das Universidades Federais, a contratação pública deixa de ser um mero procedimento de apoio logístico para se tornar um vetor de desenvolvimento nacional sustentável, conforme preconizado no artigo 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) (BRASIL, 2025).

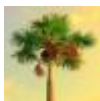
Para operacionalizar esse mandato constitucional e legal, a AGU, por meio da Consultoria-Geral da União e da Câmara Nacional de Sustentabilidade, elaborou o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis. Mais do que um manual procedimental, o Guia atua como um instrumento de governança e segurança jurídica, uniformizando entendimentos e reduzindo os riscos administrativos associados à inserção de critérios socioambientais nos editais (Brasil, 2025).

### **4.1 O planejamento da contratação e o estudo técnico preliminar (etp)**

A sustentabilidade não é um adorno a ser inserido na fase final do processo licitatório; ela é um elemento estruturante que deve nascer no planejamento. O guia da AGU enfatiza que a eficácia da contratação sustentável depende diretamente da qualidade dos ETPs. Conforme dispõe o artigo 18, § 1º, inciso XII, da Lei nº 14.133/2021, o ETP deve obrigatoriamente conter a descrição de possíveis impactos ambientais e as respectivas medidas de controle (BRASIL, 2025).

A governança das IFES nesse aspecto é reforçada pelo alinhamento estratégico entre a contratação individual e o Plano de Gestão de Logística Sustentável (PLS) da instituição. O Guia esclarece que o PLS é uma ferramenta de planejamento que racionaliza gastos e combate o desperdício, devendo nortear a elaboração do Plano de Contratações Anual (PCA). Assim, ao fundamentar a necessidade da contratação no ETP, o gestor deve demonstrar a compatibilidade da solução escolhida com as metas de sustentabilidade e racionalização definidas no PLS, transformando a burocracia documental em gestão eficiente de recursos (BRASIL, 2025).





## **4.2 Critérios ambientais e a normatização da logística reversa**

Um dos maiores desafios apontados pelos órgãos de controle reside na correta especificação técnica dos critérios ambientais sem que isso configure restrição indevida à competitividade. A atuação da Advocacia Pública, materializada no Guia, oferece a segurança jurídica necessária ao padronizar cláusulas técnicas baseadas em normativos do IBAMA, INMETRO e ANVISA.

### **4.2.1 Logística reversa e o ciclo de vida do objeto**

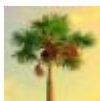
A responsabilidade pós-consumo é tratada com rigor. O Guia orienta que, para objetos sujeitos à logística reversa obrigatória, como pilhas, baterias, pneus e eletroeletrônicos. A administração deve exigir contratualmente que o fornecedor providencie o recolhimento e a destinação final ambientalmente adequada, em conformidade com a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) (Brasil, 2025).

Uma inovação significativa trazida pela 8ª edição do Guia (2025) é a incorporação das diretrizes do Decreto nº 12.688, de 21 de outubro de 2025, que institui o sistema de logística reversa de plásticos. Esse normativo impõe às IFES o dever de exigir, em seus editais de aquisição, que os fornecedores comprovem a estruturação de sistemas de retorno para embalagens e produtos plásticos, fechando o ciclo de vida do material e reduzindo o passivo ambiental nos campi universitários (Brasil, 2025).

### **4.2.2 Eficiência energética e etiquetagem**

No tocante à aquisição de equipamentos consumidores de energia, a AGU normatizou a obrigatoriedade da Etiqueta Nacional de Conservação de Energia (ENCE). O Guia determina que as universidades exijam produtos classificados nas faixas de maior eficiência (geralmente classe "A") do Programa Brasileiro de Etiquetagem (PBE) do INMETRO. Essa exigência, fundamentada no dever de eficiência do gasto público, não apenas reduz a despesa de custeio com energia elétrica a longo prazo, mas também atende aos requisitos de baixo consumo previstos no artigo 45 da Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2025).





### **4.3 A DIMENSÃO SOCIAL DA SUSTENTABILIDADE E OS DIREITOS HUMANOS**

A sustentabilidade nas contratações públicas ultrapassa a pauta ambiental (agenda verde) para abraçar a dimensão social e de governança (agenda ESG). O Guia Nacional destaca que as licitações devem servir como vetor de implementação de direitos humanos, diversidade e inclusão. O documento orienta a inserção de cláusulas antidiscriminatórias e de incentivo à equidade nos contratos administrativos, especialmente nos serviços com regime de dedicação exclusiva de mão de obra (terceirização).

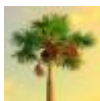
Em consonância com a Portaria MGI nº 6.719/2024 e com as políticas de enfrentamento ao assédio e à discriminação, a Advocacia Pública instrui que os editais prevejam a obrigação das empresas contratadas em manter programas de integridade e ações de formação para seus empregados sobre respeito à diversidade (BRASIL, 2025).

Ademais, o Guia reforça a possibilidade de utilização da margem de preferência para bens manufaturados nacionais e serviços que atendam a normas técnicas brasileiras, bem como a aplicação de critérios de desempate que favoreçam empresas que desenvolvam ações de equidade de gênero e de proteção a mulheres vítimas de violência doméstica, reforçando a função social da universidade também em sua atividade-meio (Brasil 2025).

## **5 MARCO LEGAL DE CT&I: A MODELAGEM JURÍDICA DE ECOSISTEMAS DE INOVAÇÃO**

A consolidação da inovação como vetor de desenvolvimento nacional, insculpida nos artigos 218 e 219 da Constituição Federal, exige que as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) superem o isolamento acadêmico e interajam organicamente com o setor produtivo. Contudo, a transposição da "tríplice hélice" (Governo-Universidade-Empresa) para a realidade administrativa esbarra, frequentemente, na insegurança jurídica dos gestores. Para superar esse desafio, a Advocacia Pública assume o papel de artífice de soluções jurídicas, utilizando o Marco Legal de CT&I para modelar parcerias que garantam, simultaneamente, fluidez negocial e proteção ao interesse público.





### 5.1 A segurança jurídica nos acordos de parceria e a superação da dicotomia público-privada

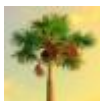
A interpretação tradicional do direito administrativo, pautada na estrita legalidade burocrática, historicamente dificultou o aporte de recursos privados em projetos públicos fora da modelagem clássica de doações ou contrapartidas rígidas. Essa barreira foram substancialmente reduzida pela atuação uniformizadora da Câmara Permanente de Ciência, Tecnologia e Inovação (CP-CT&I) da Procuradoria-Geral Federal.

O marco dessa mudança paradigmática reside no Parecer n. 00002/2023/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU. Ao analisar o alcance do artigo 9º da Lei nº 10.973/2004 e do artigo 35 do Decreto nº 9.283/2018, a AGU pacificou o entendimento de que a expressão "realização de atividades conjuntas" deve ser interpretada teleologicamente. Superando a velha dicotomia que segregava vedando os recursos públicos dos privados, o parecer estabeleceu que o parceiro privado pode participar do acordo de parceria na qualidade de financiador, mediante o aporte de recursos estritamente financeiros, sem que isso desnature a natureza colaborativa do ajuste (Brasil, 2023d).

Essa orientação é estratégica para a sustentabilidade das IFES, pois permite que empresas financiem a modernização de laboratórios e a concessão de bolsas em projetos de interesse comum, sem as amarras dos contratos de repasse tradicionais, desde que haja alinhamento com a política de inovação da universidade. A AGU, portanto, validou a tese de que o "esforço conjunto" não exige a presença física dos pesquisadores da empresa nos laboratórios da universidade, mas sim a convergência de esforços, sejam intelectuais, materiais ou financeiros para um resultado inovador (Brasil, 2023d; Brasil, 2023e).

Para operacionalizar essa complexidade com celeridade, a Advocacia Pública investiu na padronização instrumental. A disponibilização de minutas-padrão e de listas de verificação (*checklists*) para os acordos de parceria atua como um mecanismo redutor de custos de transação. O uso dessas ferramentas, citadas no próprio Parecer nº 00002/2023, confere ao gestor a certeza de que as cláusulas essenciais, como a confidencialidade, a vigência e a prestação de contas, estão em conformidade com a jurisprudência, mitigando o risco de impugnações futuras pelos órgãos de controle externo e combatendo o fenômeno do "apagão das canetas" (Brasil, 2023d).





Nesse diapasão, a postura institucional da AGU vai além da mera análise processual para se consolidar como um vetor de estímulo à política pública. Ao divulgar os novos parâmetros de cooperação, o órgão jurídico central reafirmou que a superação da antiga dogmática que vedava o aporte exclusivamente financeiro de parceiros privados em acordos de PD&I é uma medida estratégica para mitigar a insegurança dos gestores e incentivar a captação de receitas próprias.

A atualização dos entendimentos jurídicos, portanto, não apenas clarifica a aplicação do Marco Legal de CT&I, mas posiciona a Advocacia Pública como um 'agente viabilizador' indispensável para a modernização da infraestrutura de pesquisa nas autarquias e fundações federais, garantindo que a interação com o mercado ocorra dentro de balizas legais seguras e transparentes (Brasil, 2023c).

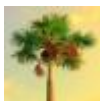
## 5.2 Propriedade intelectual (pi) e royalties: incentivos e retorno econômico

Um dos pontos nevrálgicos na relação universidade-empresa é a definição da titularidade sobre os resultados intangíveis da pesquisa. A ausência de regras claras sobre Propriedade Intelectual (PI) foi apontada pela CGU como um fator de insegurança que inibe a interação com o setor produtivo (BRASIL, 2023e).

A atuação consultiva da AGU tem sido determinante para modelar cláusulas de PI que equilibrem o incentivo ao investidor privado com o retorno econômico para a universidade. O arcabouço normativo atual permite flexibilidade: a titularidade da PI pode ser compartilhada na proporção da contribuição de cada parte, ou a IFES pode ceder a totalidade dos direitos ao parceiro privado, mediante compensação financeira ou não financeira, desde que economicamente mensurável (Brasil, 2023d).

Essa modelagem jurídica é vital para a sustentabilidade financeira das IFES. Ao garantir contratualmente o recebimento de *royalties* ou a participação nos ganhos econômicos da exploração da tecnologia, a advocacia pública transforma o conhecimento acadêmico em ativo financeiro, que, por força de lei, deve ser reinvestido na própria infraestrutura de pesquisa e na gestão da inovação, criando um ciclo virtuoso de financiamento.





### **5.3 A relação com as fundações de apoio: agilidade financeira e limites do controle**

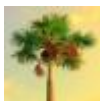
A execução financeira dos projetos de inovação demanda uma agilidade que, muitas vezes, o sistema de conta única do Tesouro e o ciclo orçamentário anual não conseguem oferecer. Para suprir essa demanda, as Fundações de Apoio, regidas pela Lei nº 8.958/1994, surgem como braços operacionais indispensáveis para a gestão administrativa e financeira dos projetos (Brasil, 2023d).

Contudo, a relação tripartite (Universidade - Fundação - Empresa/Financiador) exige uma governança jurídica rigorosa para evitar a fuga ao regime de direito público. A atuação da Procuradoria Federal é balizada pelos precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU), notadamente o Acórdão nº 2.731/2008 – Plenário. Este aresto paradigmático estabelece que a contratação das fundações deve estar vinculada a projetos específicos, com prazo determinado e objeto definido, vedando-se a utilização dessas entidades para a contratação de mão de obra destinada a atividades permanentes da instituição (subcontratação de atividade-fim) ou para a gestão de contratos genéricos ("guarda-chuva") (Brasil, 2008).

A consultoria jurídica atua, portanto, na análise minuciosa dos Planos de Trabalho, assegurando que a fundação atue estritamente na atividade-meio (apoio logístico e financeiro), preservando o princípio do concurso público e da licitação. O controle jurídico preventivo garante que a flexibilidade administrativa trazida pela fundação não se converta em desvio de finalidade, assegurando que as taxas de administração cobradas sejam justas e que os recursos gerados sejam revertidos para o objeto do projeto e para a instituição apoiada (Brasil, 2023d; Brasil, 2008).

Conclui-se que a modelagem jurídica desses ecossistemas não é uma tarefa burocrática, mas uma engenharia institucional. Ao harmonizar a flexibilidade do Marco Legal de CT&I com os limites impostos pelos órgãos de controle, a Advocacia Pública permite que a inovação ocorra como política de Estado, garantindo que a universidade pública cumpra sua função social com segurança e sustentabilidade.





## CONCLUSÃO

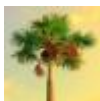
A análise empreendida ao longo deste estudo permite inferir que a governança nas IFES reside em uma zona de complexa intersecção entre a autonomia universitária, a rigidez do direito administrativo tradicional e a premente necessidade de inovação e sustentabilidade. O diagnóstico traçado a partir das auditorias da CGU revelou que, não obstante o vasto potencial acadêmico e patrimonial das IFES, a gestão é frequentemente obstaculizada por incertezas jurídicas e deficiências na modelagem de processos, resultando em subaproveitamento de ativos imobiliários e na timidez das parcerias com o setor produtivo (Brasil 2019; Brasil, 2023e).

Confirma-se, assim, a hipótese de que a Advocacia Pública, representada pela PGF, desempenha um papel que transcende o controle formal de legalidade. A governança eficaz nas IFES depende, fundamentalmente, de um equilíbrio dinâmico entre eficiência administrativa e segurança jurídica para inovar.

A eficiência administrativa é alcançada pela racionalização da consultoria jurídica. A implementação das Manifestações Jurídicas Referenciais, conforme a estratégia de gestão da PGF, demonstrou-se uma ferramenta vital de governança. Ao padronizar entendimentos sobre temas repetitivos e de baixa complexidade, como contratações corriqueiras e adesões a atas, a Advocacia Pública libera o gestor universitário das amarras da consulta obrigatória em casos triviais, conferindo fluidez à máquina administrativa. Mais do que celeridade, esse mecanismo permite que a força de trabalho intelectual dos procuradores seja realocada para o enfrentamento de questões estratégicas e complexas, evitando que o órgão de consultoria se torne um gargalo burocrático (Brasil 2018; Brasil, 2025).

Por sua vez, a segurança jurídica para inovar e empreender a sustentabilidade exige uma postura proativa e hermenêutica da advocacia. A análise do Parecer n. 00002/2023/CP-CT&I evidenciou como a AGU atuou para superar a dicotomia público-privada, permitindo arranjos contratuais onde o aporte de recursos privados financia laboratórios públicos sem descaracterizar a natureza pública da parceria (Brasil, 2023d). Do mesmo modo, o Guia Nacional de Contratações Sustentáveis não apenas orienta, mas blinda o gestor que opta por critérios de logística reversa e eficiência energética, transformando o poder de compra da universidade em vetor de desenvolvimento sustentável, em alinhamento com a Agenda 2030 (Brasil, 2025).





A função da Advocacia Pública contemporânea aproxima-se da teoria da "tradução" proposta por Guimarães (2009). O advogado público atua traduzindo a linguagem política e finalística da gestão, que almeja a inovação e a sustentabilidade, para a gramática normativa do sistema jurídico. Ao invés de erguer muros de vedação baseados em uma legalidade estrita e anacrônica, a consultoria jurídica constrói pontes contratuais seguras, diminuindo os riscos apontados pelos órgãos de controle e combatendo o "apagão das canetas".

Portanto, a sustentabilidade e a governança nas Universidades Federais não são alcançadas apenas com vontade política ou recursos financeiros, mas requerem uma engenharia jurídica robusta. A advocacia pública, ao garantir a independência funcional de seus pareceres e ao fornecer instrumentos de padronização e inovação legal, firma-se não como um obstáculo, mas como um parceiro estratégico indispensável para que a Universidade cumpra sua missão constitucional de ensino, pesquisa e extensão com integridade e responsabilidade socioambiental.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Consultoria-Geral da União. **Guia nacional de contratações sustentáveis**. 8. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: AGU, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 20 nov. 2025.

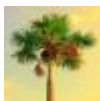
BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Força-tarefa da AGU atua em regime de plantão para dar segurança jurídica ao Enem 2023**. Brasília: AGU, 03 nov. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Parecer da AGU dá segurança jurídica para progressão na carreira de professores federais**. Brasília: AGU, 23 nov. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. **Pesquisa científica e tecnológica**: parecer atualiza parâmetros para a cooperação entre instituições públicas e privadas. Brasília: AGU, 19 out. 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/agu>. Acesso em: 20 maio 2024.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Câmara Permanente da Ciência, Tecnologia e Inovação. **Parecer n. 00002/2023/CP-CT&I/SUBCONSU/PGF/AGU**.





Assunto: Acordo de Parceria para Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação - PD&I. Brasília: AGU, 21 jun. 2023d.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Procuradoria-Geral Federal. Departamento de Consultoria. **Nota n. 00055/2018/DEPCONSU/PGF/AGU**. Assunto: Atos Administrativos. Brasília: AGU, 3 ago. 2018.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação**: economia da inovação nas universidades federais. Relatório nº 817023. Brasília: CGU, 2023e.

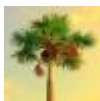
BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. Secretaria Federal de Controle Interno. **Relatório de avaliação dos resultados da gestão**: gestão do uso dos espaços físicos das Instituições Federais de Ensino Superior. Brasília: CGU, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2731/2008 – Plenário**. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Processo TC 017.177/2008-2. Fiscalização de Orientação Centralizada. Sessão de 26/11/2008. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2008.

GUIMARÃES, Guilherme Francisco Alfredo Cintra. Advocacia de Estado, administração pública e democracia: a função da consultoria jurídica na formulação e execução de políticas públicas. **Revista da AGU**, Brasília, v. 8, n. 22, p. 10-44, 2009.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2259737-67.2022.8.26.0000**. Relator: Des. Costabile e Solimene. Órgão Especial. Julgado em: 23 ago. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjsp.jus.br>. Acesso em: 20 maio 2024.





## Quando a água retorna à cidade: consensualidade administrativa e prevenção de desastres urbanos.

34

*When water returns to the city: administrative consensuality and prevention of urban disasters*

Johnny Edson Souza Vieira de Jesus <sup>1</sup>

### RESUMO

O artigo analisa a relação entre urbanização, transformação do ciclo hidrológico nas cidades e governança institucional na gestão das enchentes urbanas, com ênfase nos instrumentos administrativos de coordenação e consensualidade. Parte-se da premissa de que as enchentes urbanas não podem ser compreendidas apenas como eventos naturais ou problemas de infraestrutura, mas como fenômenos resultantes de processos territoriais, ambientais, sociais e institucionais que estruturam o espaço urbano. O estudo adota abordagem qualitativa de natureza jurídico-institucional, com base em revisão bibliográfica, análise normativa e exame de instrumentos de governança pública aplicáveis à gestão de riscos urbanos. Inicialmente, demonstra-se que a urbanização intensiva, a impermeabilização do solo, a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e a fragilidade do planejamento territorial alteram o funcionamento do ciclo hidrológico e ampliam a vulnerabilidade das cidades a enchentes e inundações. Em seguida, apresenta indícios de que a gestão desses eventos envolve múltiplos atores institucionais e sociais, incluindo órgãos ambientais, defesa civil, saneamento, assistência social, setor imobiliário, organizações da sociedade civil e população, configurando cenário de governança complexa. Por fim, sustenta-se que instrumentos como decisão administrativa coordenada, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta e mesas técnicas contribuem para a construção de soluções mais legítimas, eficientes e cooperativas. Conclui-se que a prevenção e mitigação das enchentes urbanas dependem não apenas de obras estruturais, mas também do fortalecimento de mecanismos de coordenação e consensualidade administrativa na gestão do território urbano.

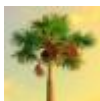
**Palavras-chave:** Consensualidade administrativa; Enchentes urbanas; Governança ambiental; Cidades; Gestão de riscos.

### ABSTRACT

This article analyzes the relationship between urbanization, transformations in the urban hydrological cycle, and institutional governance in the management of urban flooding, with emphasis on

<sup>1</sup> Procurador Jurídico efetivo do Município de Votorantim/SP e ex-Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Lindóia-SP. Especialista em Direito Processual Civil (Mackenzie) e Direito Público (PUC-MG). Mestrando em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais (Escola Paulista de Direito) e graduando em Filosofia. Atua nas áreas de Direito Administrativo, Constitucional e Processual, com ênfase em Tribunais de Contas. Lattes <https://lattes.cnpq.br/5998070474362127>





administrative instruments of coordination and consensual decision-making. The study is based on the premise that urban flooding cannot be understood solely as a natural event or an infrastructure problem, but rather as a phenomenon resulting from territorial, environmental, social, and institutional processes that shape urban space. The research adopts a qualitative approach of a legal-institutional nature, grounded in bibliographic review, normative analysis, and the examination of public governance instruments applicable to urban risk management. Initially, the study demonstrates that intensive urbanization, soil impermeabilization, the occupation of environmentally sensitive areas, and weaknesses in territorial planning alter the functioning of the hydrological cycle and increase cities' vulnerability to flooding events. It then highlights that the management of such events involves multiple institutional and social actors, including environmental agencies, civil defense structures, sanitation policies, social assistance systems, the real estate sector, civil society organizations, and the population, thus constituting a complex governance environment. Finally, the article argues that mechanisms such as coordinated administrative decisions, public hearings, terms of adjustment of conduct, and technical coordination forums contribute to the development of more legitimate, efficient, and cooperative solutions. The study concludes that the prevention and mitigation of urban flooding depend not only on structural infrastructure investments but also on the strengthening of institutional coordination and consensual governance mechanisms in urban territorial management.

**Keywords:** Urban flooding; public governance; administrative consensuality; hydrological cycle; urban planning.

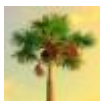
## 1 INTRODUÇÃO

As enchentes urbanas têm se tornado fenômeno recorrente em diversas cidades brasileiras, produzindo impactos sociais, econômicos e ambientais significativos. Tradicionalmente compreendidas como eventos associados a fatores climáticos ou hidrológicos, essas ocorrências passaram a ser analisadas, nas últimas décadas, também como resultado de processos estruturais de urbanização, ocupação territorial e organização institucional das políticas públicas.

Diante desse cenário, a intensificação da impermeabilização do solo, a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e a insuficiência de instrumentos de planejamento urbano têm contribuído para alterar o funcionamento do ciclo hidrológico nas cidades, ampliando a frequência e a intensidade de episódios de inundação.

Sob essa perspectiva, as enchentes urbanas podem ser compreendidas como expressão de processos complexos que envolvem transformações ambientais, padrões de urbanização e arranjos institucionais de governança territorial. Desse modo, sua ocorrência indica não apenas desafios de natureza técnica, mas também questões relacionadas à coordenação administrativa e à gestão integrada de políticas urbanas.





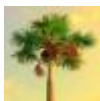
Nesse cenário, a gestão dos riscos associados às enchentes urbanas envolve a atuação simultânea de múltiplos agentes institucionais, incluindo órgãos ambientais, estruturas de defesa civil, políticas de saneamento básico, planejamento urbano, assistência social, além da participação de agentes privados e organizações da sociedade civil. A presença de diversos centros decisórios permite observar a complexidade da governança das cidades e revela a necessidade de mecanismos capazes de promover coordenação institucional, diálogo entre atores e construção compartilhada de soluções para problemas públicos complexos.

Diante desse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a relação entre urbanização, transformação do ciclo hidrológico nas cidades e governança institucional na gestão das enchentes urbanas, com especial atenção aos instrumentos administrativos de coordenação e consensualidade utilizados na atuação estatal. Parte-se da hipótese de que a gestão eficaz desses eventos depende não apenas da implementação de obras de infraestrutura ou medidas técnicas de drenagem urbana, mas também da adoção de mecanismos institucionais capazes de articular interesses diversos, reduzir conflitos administrativos e fortalecer processos decisórios cooperativos.

Para tanto, o estudo adota abordagem qualitativa de natureza jurídico-institucional, baseada na análise de legislação, doutrina especializada e estudos sobre governança pública e políticas urbanas. A investigação busca identificar como instrumentos de coordenação administrativa e mecanismos de participação social podem contribuir para a construção de respostas institucionais mais adequadas à gestão de riscos urbanos associados às enchentes.

O artigo está estruturado em quatro partes principais. Inicialmente, analisa-se o processo de urbanização e suas implicações para a transformação do ciclo hidrológico nas cidades. Em seguida, examinam-se as dinâmicas de governança urbana envolvidas na gestão institucional das enchentes. Na terceira parte, são apresentados os principais instrumentos de coordenação e consensualidade administrativa utilizados na gestão desses riscos. Por fim, são apresentadas as considerações finais, nas quais se discutem as implicações institucionais da governança colaborativa para a prevenção e mitigação de enchentes urbanas.





## 2 ENCHENTES URBANAS E TRANSFORMAÇÃO DO CICLO DA ÁGUA NAS CIDADES

Segundo Barbosa Junior e Santos (2014), o processo de urbanização brasileiro intensificou-se ao longo do século XX no contexto da industrialização que sucedeu os ciclos econômicos baseados na produção açucareira, na mineração e no café. Nesse período, a expansão das atividades industriais e do setor de serviços estimulou fluxos migratórios significativos do campo para as cidades, fenômeno historicamente identificado como êxodo rural.

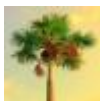
Esse deslocamento populacional contribuiu para um crescimento urbano acelerado e frequentemente desordenado, impulsionado pela ampliação das atividades econômicas urbanas e pela crescente oferta de serviços nas cidades. A concentração de oportunidades de trabalho e de infraestrutura urbana consolidou os centros urbanos como polos de atração populacional, intensificando o processo de urbanização em diversas regiões do país.

Como consequência, o rápido aumento populacional nas cidades produziu transformações significativas na organização do espaço urbano, frequentemente associadas à formação de padrões de segregação socioespacial. Nesse processo, grupos de maior renda tendem a concentrar-se em áreas mais estruturadas ou centrais das cidades, enquanto parcelas socialmente mais vulneráveis passam a ocupar regiões periféricas, ampliando desigualdades territoriais no ambiente urbano.

Torres, Pina e Oliveira (2018, p. 44) afirmam que o crescimento acelerado e frequentemente desordenado das metrópoles brasileiras evidenciou a necessidade de instrumentos institucionais capazes de ordenar o espaço urbano. Esse processo está associado a desequilíbrios nas políticas regionais e nacionais, que contribuíram para a expansão das cidades sem planejamento adequado. Diante desse cenário, a organização do espaço habitável passa a exigir mecanismos capazes de conciliar diferentes necessidades sociais, como habitação, trabalho, lazer e circulação, elementos historicamente vinculados à noção de função social da cidade.

A consolidação do planejamento urbano surge, assim, como resposta institucional à complexidade da organização das cidades contemporâneas. Por meio dele busca-se orientar a ocupação do território urbano e estruturar o crescimento das cidades de modo a atender às





demandas da população, promovendo melhores condições de vida e maior equilíbrio na distribuição das funções urbanas. A atuação do planejamento urbano está associada a princípios voltados à promoção do bem-estar coletivo, especialmente aqueles relacionados à função social da propriedade, à legalidade, à hierarquia normativa e à igualdade no acesso aos espaços urbanos.

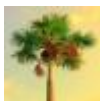
Entre os instrumentos centrais do planejamento urbano destaca-se o Plano Diretor. Previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988, esse instrumento tornou-se obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes. Posteriormente, a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou o dispositivo constitucional e consolidou o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, destinado a orientar a organização territorial das cidades e a promover uma gestão urbana mais racional e integrada (Torres; Pina; Oliveira, 2018, p. 45).

Apesar da centralidade do planejamento urbano no ordenamento territorial das cidades, sua implementação permanece desigual no contexto brasileiro. Levantamentos recentes indicam que diversos municípios que deveriam possuir instrumentos formais de planejamento urbano ainda não cumprem essa exigência normativa. Estimativas divulgadas na imprensa nacional apontam que pelo menos 136 municípios brasileiros que, por lei, deveriam possuir mecanismos estruturados de planejamento territorial permanecem em situação de irregularidade, revelando limitações institucionais na organização e gestão do espaço urbano (Dias, 2026).

A fragilidade desses instrumentos de planejamento tende a ampliar processos de ocupação urbana desordenada, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis, como margens de rios e regiões de várzea. Nessas circunstâncias, a expansão urbana ocorre frequentemente sem a consideração adequada das dinâmicas ambientais do território. Sob essa perspectiva, a urbanização intensiva e a ocupação irregular do solo contribuem para alterações significativas no ciclo hidrológico urbano. A impermeabilização do solo, a canalização de cursos d'água e a supressão de áreas naturais de drenagem passam a intensificar a ocorrência de enchentes nas cidades.

A vulnerabilidade das cidades brasileiras a eventos hidrológicos extremos evidência que os impactos da urbanização sobre o território urbano não constituem fenômeno isolado. Levantamentos recentes indicam que 1.942 municípios brasileiros apresentam algum grau de





suscetibilidade a desastres naturais associados a deslizamentos, enxurradas e inundações, afetando milhões de pessoas em diferentes regiões do país. Entre os estados, Minas Gerais concentra o maior número de municípios expostos a esse tipo de risco, com aproximadamente 283 cidades classificadas como suscetíveis a eventos dessa natureza.

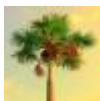
Os dados demonstram que a expansão urbana e a ocupação do território sem adequado planejamento territorial podem ampliar significativamente a vulnerabilidade das cidades a eventos climáticos e hidrológicos extremos (G1, 2025). Esse cenário de vulnerabilidade urbana está diretamente relacionado às transformações ambientais provocadas pela urbanização sobre o funcionamento do ciclo hidrológico natural.

O ciclo hidrológico natural é composto por uma complexa interação de processos físicos, químicos e biológicos responsáveis pela circulação da água no ambiente. Entretanto, a intervenção humana sobre o território, especialmente por meio da urbanização intensiva e da concentração populacional no espaço urbano, tende a produzir alterações significativas nesse sistema natural. A ocupação do solo, a modificação da cobertura vegetal e a implantação de infraestrutura urbana interferem diretamente na dinâmica hidrológica, podendo gerar impactos relevantes tanto para os ecossistemas quanto para as próprias populações humanas (TUCCI, 2003).

A expansão urbana e a intensificação da ocupação humana do solo produzem transformações profundas na estrutura ecológica dos ambientes naturais. A remoção da cobertura vegetal e a substituição de superfícies naturais por áreas impermeáveis alteram significativamente a dinâmica dos ecossistemas urbanos, afetando suas respostas a eventos climáticos extremos, como chuvas intensas. Esses processos estão associados à compactação do solo, à intensificação da erosão e à degradação das paisagens naturais, fenômenos que tendem a reduzir a capacidade de absorção e retenção da água no ambiente urbano (SILVA et al., 2024).

Além das alterações hidrológicas, tais transformações ambientais impactam também o equilíbrio térmico das cidades. A supressão de áreas vegetadas e a redução da umidade ambiental favorecem a formação de ilhas de calor urbanas, fenômeno caracterizado pela elevação das temperaturas em áreas densamente urbanizadas. A ausência de vegetação e de superfícies naturais de evapotranspiração compromete mecanismos naturais de regulação





térmica, intensificando o aquecimento do ambiente urbano e agravando os efeitos das transformações ambientais decorrentes da urbanização (Silva et al., 2024).

A urbanização passa a desempenhar papel central na transformação do funcionamento do ciclo hidrológico nas cidades. A substituição de áreas naturais por superfícies impermeáveis, associada à canalização de cursos d'água e à ocupação de áreas de drenagem natural, altera os processos de infiltração, escoamento superficial e armazenamento da água no território urbano. Essas transformações tendem a intensificar a ocorrência de enchentes e outros eventos hidrológicos extremos nas cidades.

A produção teórica contemporânea tem destacado que os riscos ambientais não se distribuem de forma homogênea na sociedade. Ao contrário, tais riscos tendem a seguir padrões estruturais de desigualdade social. Conforme argumenta Beck (2011, p. 41), embora a modernidade produza novos tipos de riscos, sua distribuição frequentemente reproduz a lógica das desigualdades sociais já existentes. Nessa perspectiva, enquanto a riqueza tende a concentrar-se nas camadas superiores da estrutura social, os riscos ambientais e urbanos acabam recaindo de forma mais intensa sobre grupos socialmente vulneráveis.

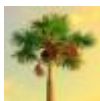
No ambiente urbano, essa dinâmica manifesta-se de maneira particularmente evidente. Populações de menor renda são frequentemente deslocadas para áreas mais expostas a riscos ambientais, como encostas, margens de rios e regiões sujeitas a inundações. Assim, fenômenos como enchentes urbanas não podem ser compreendidos apenas como eventos naturais ou técnicos, mas também como expressão de processos sociais e territoriais que produzem desigualdades na exposição ao risco.

As transformações ambientais e territoriais decorrentes da urbanização demonstram que as enchentes urbanas não podem ser compreendidas apenas como fenômenos naturais, mas como resultado de processos sociais, institucionais e territoriais que estruturam o espaço das cidades. A partir dessa perspectiva, torna-se necessário analisar os instrumentos institucionais e as formas de governança voltadas à prevenção e gestão desses riscos no ambiente urbano.

### **3 GOVERNANÇA URBANA E GESTÃO INSTITUCIONAL DAS ENCHENTES NAS CIDADES**

A governança urbana surge no contexto de transformações nas formas tradicionais de gestão das cidades. Em lugar de modelos centralizados e estritamente hierárquicos de atuação





estatal, observa-se a emergência de arranjos institucionais baseados na coordenação entre múltiplos atores por meio de redes de cooperação, parcerias institucionais e espaços deliberativos. Esses mecanismos passam a desempenhar papel relevante na formulação e implementação de políticas urbanas, refletindo a complexidade crescente das dinâmicas sociais, econômicas e ambientais presentes nas cidades contemporâneas (BRAGA JUNIOR; ALVES, 2021, p. 17).

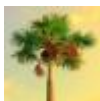
A discussão sobre governança urbana também envolve a análise do potencial das parcerias institucionais na reconstrução das dinâmicas sociais e territoriais das cidades. No contexto das cidades marcadas por desigualdades estruturais, a cooperação entre diferentes atores institucionais pode ultrapassar a mera gestão administrativa de políticas públicas, assumindo papel relevante na recomposição do tecido social e na ampliação das condições de cidadania. Nesse sentido, iniciativas baseadas em arranjos cooperativos podem contribuir para reorientar a ação estatal em direção a territórios historicamente negligenciados, especialmente áreas caracterizadas por urbanização informal, promovendo intervenções voltadas à melhoria da qualidade ambiental urbana, à provisão de infraestrutura e à sustentabilidade da ocupação do espaço urbano (Ferreira; Moreira, 2000).

Além disso, tais mecanismos de governança podem fortalecer formas ampliadas de participação social, permitindo que a cidadania se manifeste não apenas no âmbito local ou comunitário, mas também em relação à cidade como um todo e às dinâmicas mais amplas da sociedade contemporânea (Ferreira; Moreira, 2000).

As cidades contemporâneas desempenham papel central nas dinâmicas econômicas, científicas e tecnológicas, tornando-se polos de atração populacional e concentrando uma parcela significativa das atividades humanas. Esse processo intensifica a demanda por recursos naturais e por infraestrutura urbana, produzindo pressões crescentes sobre os sistemas ambientais. Nesse cenário, a expansão das atividades urbanas tende a ampliar problemas associados à poluição ambiental e à degradação dos ecossistemas urbanos, fatores que contribuem para o aumento da vulnerabilidade das cidades diante das mudanças climáticas (Pugliese, 2021, p. 11).

Nesse ambiente urbano, a gestão institucional dos riscos urbanos passou a ser estruturada no Brasil por meio da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), instituída pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. A norma estabelece diretrizes para a





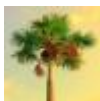
organização do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC), responsável por coordenar ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação diante de desastres naturais e tecnológicos. A política busca integrar diferentes níveis federativos e articular a gestão de riscos com outras políticas públicas relacionadas ao ordenamento territorial, ao planejamento urbano, à gestão de recursos hídricos e à proteção ambiental, reconhecendo a complexidade dos fenômenos associados aos desastres urbanos (BRASIL, 2012).

A proteção da vida e da integridade das pessoas constitui um dos fundamentos da atuação estatal diante de situações de desastre. Nesse cenário, a política de defesa civil organiza ações voltadas à prevenção, preparação, resposta e recuperação diante de eventos adversos que possam comprometer a segurança da população. Conforme destaca a Secretaria Nacional de Defesa Civil, a finalidade central desse sistema institucional consiste na redução de desastres, orientando a atuação do poder público para a proteção da vida, do patrimônio e do meio ambiente em situações de risco (Brasil, 2007, p. 5).

A gestão dos riscos urbanos associados a enchentes também se relaciona com a organização das políticas públicas de saneamento básico. Diante desse cenário, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico no Brasil, definindo-o como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais voltadas ao abastecimento de água potável, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, bem como à drenagem e ao manejo das águas pluviais urbanas. Ao incorporar a drenagem urbana como componente do saneamento básico, a legislação reconhece a importância dessas infraestruturas para a prevenção de alagamentos e para a gestão sustentável das águas nas cidades (Brasil, 2007).

Além das estruturas institucionais voltadas à gestão ambiental e à proteção e defesa civil, a atuação do sistema de assistência social também desempenha papel relevante na resposta a situações de desastre. No âmbito da política ambiental, os órgãos integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) participam das ações relacionadas à proteção ambiental e à gestão territorial, especialmente em contextos de degradação ambiental e vulnerabilidade urbana. Paralelamente, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) assume função central na proteção das populações afetadas por eventos extremos, particularmente





grupos socialmente vulneráveis que tendem a sofrer de forma mais intensa os impactos de enchentes e calamidades públicas.

Nesse sentido, a política de assistência social orienta a elaboração de planos de ação que contemplem tantas medidas preventivas quanto respostas emergenciais, garantindo atendimento especializado às populações atingidas e a proteção de seus direitos fundamentais. Essas ações pressupõem articulação intersetorial entre diferentes políticas públicas e instâncias institucionais, incluindo a participação dos Conselhos de Assistência Social e a incorporação dessas estratégias nos Planos Municipais de Assistência Social (SIGAS, 2023).

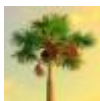
A gestão de áreas urbanas sujeitas a riscos geológicos e hidrológicos também envolve a adoção de políticas habitacionais voltadas à proteção das populações expostas a situações de perigo. Em muitos casos, a prevenção de desastres exige a remoção de moradores de áreas consideradas inseguras, especialmente em regiões sujeitas a deslizamentos ou inundações. Contudo, tais medidas devem ser acompanhadas por políticas públicas capazes de garantir alternativas habitacionais adequadas, evitando a reprodução de ciclos de precariedade urbana.

Nesse arranjo institucional, a legislação brasileira prevê que os ocupantes sejam previamente notificados acerca das decisões administrativas de remoção e das alternativas habitacionais disponibilizadas pelo poder público, cabendo aos municípios assegurar abrigos provisórios, assistência emergencial e mecanismos de acesso a soluções habitacionais definitivas (Ferreira, 2019, p. 91). A ausência dessas medidas pode configurar remoções arbitrárias e violações de direitos humanos, uma vez que a proteção das populações afetadas por riscos ambientais deve ser acompanhada por políticas públicas voltadas à garantia do direito à moradia e à dignidade das pessoas deslocadas (Ferreira, 2019, p. 91).

Além da atuação das instituições públicas responsáveis pela gestão de desastres e pela implementação de políticas urbanas, organizações da sociedade civil também desempenham papel relevante no enfrentamento das consequências sociais das enchentes. Essas instituições frequentemente atuam em parceria com governos locais e comunidades afetadas, contribuindo para a assistência emergencial e para a reconstrução das condições de vida das populações atingidas.

Um exemplo desse tipo de iniciativa pode ser observado no projeto “Além das Enchentes”, desenvolvido pela organização AVSI Brasil no município de Goiana (PE), voltado ao apoio de crianças e famílias em situação de vulnerabilidade social afetadas por eventos de





inundação. A iniciativa envolve ações de assistência social, apoio psicossocial e atividades educativas destinadas à recuperação comunitária após os impactos do desastre, demonstrando a relevância da participação da sociedade civil na construção de estratégias de resposta e resiliência diante de eventos climáticos extremos (AVSI BRASIL, 2023).

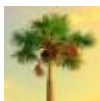
A produção e a transformação do espaço urbano nas cidades contemporâneas não resultam apenas da atuação do poder público ou das organizações da sociedade civil, sendo também fortemente influenciadas por agentes privados, especialmente empresas do setor imobiliário. Incorporadoras, construtoras, loteadores e investidores desempenham papel relevante na dinâmica de expansão urbana, participando ativamente da implantação de empreendimentos habitacionais, comerciais e de infraestrutura que redefinem os padrões de ocupação do território.

Nessa perspectiva, tais agentes econômicos configuram-se como atores relevantes nos processos de governança urbana, uma vez que suas decisões de investimento e desenvolvimento imobiliário impactam diretamente a organização do espaço urbano, a utilização do solo e as condições ambientais das cidades. Assim, a atuação do setor imobiliário também se insere no conjunto de interesses e responsabilidades envolvidos na gestão dos riscos urbanos, especialmente em contextos relacionados à impermeabilização do solo, à expansão urbana e à intensificação de fenômenos como enchentes e alagamentos.

A sociedade civil também constitui ator relevante nas dinâmicas que influenciam a ocorrência e a intensificação de enchentes nas cidades. Determinadas práticas cotidianas relacionadas ao uso do espaço urbano podem contribuir para a degradação do ambiente urbano e para o agravamento dos riscos hidrológicos. Entre essas práticas destacam-se o descarte irregular de resíduos, a deficiência na coleta e limpeza urbana, o aumento da poluição ambiental e a obstrução de vias públicas e sistemas de drenagem.

Esses processos produzem efeitos negativos que tendem a se retroalimentar, gerando impactos como a desvalorização imobiliária, prejuízos ao turismo, dificuldades de mobilidade urbana e problemas de saúde pública. Nesse sentido, tais fatores integram um conjunto de mecanismos urbanos interrelacionados que podem potencializar os danos decorrentes de enchentes e inundações, ampliando seus efeitos sobre a estrutura física e socioeconômica das cidades (Lopes et al., 2020).





A análise dos diferentes arranjos institucionais envolvidos na gestão das enchentes urbanas evidencia que o enfrentamento desses eventos não se limita à atuação isolada de um único órgão ou política pública. Ao contrário, envolve a participação simultânea de múltiplos atores institucionais, incluindo estruturas estatais responsáveis pela proteção e defesa civil, políticas de saneamento básico, gestão ambiental, assistência social e habitação, além da atuação de organizações da sociedade civil, agentes privados do setor imobiliário e da própria população.

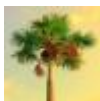
Essa multiplicidade de atores revela a natureza complexa da governança urbana associada à gestão de riscos nas cidades, na qual diferentes interesses, competências institucionais e práticas sociais se entrelaçam na produção e na administração do espaço urbano. Nesse cenário, torna-se evidente que a prevenção e a mitigação das enchentes dependem de mecanismos de coordenação capazes de articular essas diversas dimensões institucionais e sociais, favorecendo a construção de estratégias integradas de gestão urbana e redução de vulnerabilidades socioambientais.

#### **4 INSTRUMENTOS DE COORDENAÇÃO E CONSENSUALIDADE NA GESTÃO DE ENCHENTES URBANAS**

A atividade de negociação e consenso entre Administração Pública e particulares passa a assumir papel relevante no processo de identificação e harmonização de interesses públicos e privados. Nesse processo, a Administração deixa de concentrar exclusivamente a definição do interesse público por meio de decisões unilaterais, passando a adotar práticas mais abertas ao diálogo e à participação social. Esse movimento contribui para reduzir a centralidade de atos autoritários e reforça a utilização de mecanismos de mediação e negociação como instrumentos voltados à composição de conflitos e à construção compartilhada de soluções administrativas (Medauar, 2003, p. 211).

No ordenamento jurídico brasileiro, a Lei nº 14.210/2021 introduziu a figura da decisão administrativa coordenada no âmbito federal, por meio de sua inserção na Lei nº 9.784/1999, que regula o processo administrativo na Administração Pública. O instituto foi inspirado em experiências estrangeiras voltadas à coordenação de decisões administrativas envolvendo múltiplas competências institucionais, destacando-se a conferência de serviços prevista na





legislação italiana (Lei nº 241, de 7 de agosto de 1990, art. 14) e a conferência procedimental disciplinada pelo Código do Procedimento Administrativo português (arts. 77-81) (Didier.; Fernandez, 2022, p. 20).

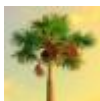
Nesse contexto, a decisão administrativa coordenada configura-se como técnica procedimental de adoção discricionária destinada a possibilitar a atuação conjunta de diferentes órgãos ou entidades administrativas. O mecanismo permite a reunião simultânea dos agentes decisórios para deliberação coordenada sobre matérias que envolvam sobreposição total ou parcial de competências entre três ou mais setores, órgãos ou entidades. Sua utilização mostra-se especialmente adequada em situações nas quais a relevância do tema ou a existência de divergências institucionais possa comprometer a eficiência e a celeridade do processo administrativo. (Didier; Fernandez, 2022, p. 21).

A ampliação dos investimentos públicos em infraestrutura urbana voltada à prevenção de desastres permite identificar a relevância do planejamento e da coordenação administrativa na gestão de riscos ambientais nas cidades. Informações divulgadas pela Casa Civil da Presidência da República indicam que o Governo Federal destinou aproximadamente R\$ 11,7 bilhões para obras de drenagem urbana e contenção de encostas, medidas voltadas à mitigação de enchentes e deslizamentos em diferentes regiões do país (Brasil, 2025).

Esse tipo de política pública relaciona-se com a evolução dos modelos de gestão estatal observada nas últimas décadas, marcada pela transição de uma administração pública burocrática para uma administração gerencial. Nesse novo paradigma, destacam-se elementos como a descentralização política e administrativa, a delegação de maior autonomia aos gestores públicos, a redução de estruturas hierárquicas excessivamente rígidas e a adoção de mecanismos de controle voltados a resultados, com foco na eficiência da atuação estatal e no atendimento das necessidades da sociedade (Bresser Pereira, 1996, p. 6).

A busca por maior eficiência na atuação estatal, característica dos modelos contemporâneos de gestão pública, tem ampliado a complexidade das decisões administrativas relacionadas à implementação de políticas públicas e à realização de obras de grande vulto, como aquelas destinadas à prevenção de enchentes e à contenção de desastres urbanos. Sob essa perspectiva, a tomada de decisões unilaterais por parte da Administração tende a revelar limitações diante da multiplicidade de interesses institucionais, econômicos e sociais envolvidos. A gestão desses problemas passa a demandar formas mais amplas de coordenação





entre diferentes órgãos públicos, atores privados e a sociedade civil, favorecendo processos decisórios baseados no diálogo institucional e na participação. É nesse cenário que ganha relevo o conceito de governança pública, entendido como conjunto de mecanismos institucionais voltados à articulação entre diversos atores na formulação e implementação de políticas públicas complexas.

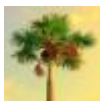
A governança pública pode ser compreendida como um modelo de ação coletiva baseado na interação entre múltiplos atores institucionais e sociais envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Nesse contexto, reconhece-se que nenhum agente, nem mesmo o Estado, detém capacidade isolada para controlar integralmente os processos decisórios. Diante da complexidade dos problemas públicos e da existência de múltiplos centros de poder, a governança passa a depender da coordenação entre diferentes instituições e da cooperação entre atores diversos, reduzindo a lógica unilateral da atuação administrativa e estimulando práticas orientadas ao diálogo e à construção conjunta de soluções (Dantas, 2020, p. 268).

Nessa seara, instrumentos de participação institucional assumem papel relevante na construção de soluções para problemas públicos complexos. Entre esses mecanismos destaca-se a audiência pública administrativa, entendida como instrumento colocado à disposição da Administração Pública para promover o diálogo com atores sociais interessados em determinado tema de interesse público. P

Por meio desse procedimento, é possível coletar informações, opiniões técnicas e contribuições da sociedade, além de permitir a apresentação de propostas e críticas relacionadas à matéria em debate, ampliando a transparência e a participação social nos processos decisórios administrativos (César, 2011, p. 359). Além dos mecanismos participativos, o ordenamento jurídico brasileiro também contempla instrumentos consensuais voltados à solução extrajudicial de conflitos envolvendo a Administração Pública e particulares.

Entre esses instrumentos destaca-se o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), amplamente utilizado no Direito Público como mecanismo destinado a assegurar a adequação de condutas às exigências legais por meio de acordos firmados entre órgãos públicos e agentes privados. Esse instrumento permite a resolução consensual de controvérsias sem a necessidade de instauração de processo judicial, favorecendo soluções mais céleres e cooperativas para conflitos que envolvem interesses públicos relevantes (Barros, 2023, p. 63).





Em situações que envolvem elevada complexidade técnica ou institucional, também se observa a utilização de espaços de coordenação administrativa voltados à articulação entre diferentes órgãos públicos e atores envolvidos na implementação de políticas públicas. Nesse contexto, as chamadas mesas técnicas constituem instâncias de diálogo institucional destinadas à análise conjunta de problemas e à construção de soluções técnicas e administrativas compartilhadas, contribuindo para a coordenação entre instituições e para a racionalização da tomada de decisões em temas que demandam atuação interinstitucional (MONTEIRO; BORDIN, 2024).

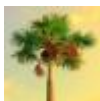
Diante desse cenário, observa-se que a gestão das enchentes urbanas transcende a adoção de soluções exclusivamente técnicas ou estruturais, exigindo também a construção de arranjos institucionais capazes de coordenar múltiplos atores e interesses presentes na governança das cidades. Instrumentos como a decisão administrativa coordenada, as audiências públicas, os termos de ajustamento de conduta e as mesas técnicas revelam a crescente incorporação de mecanismos de diálogo, cooperação e participação na atuação administrativa contemporânea.

Esses instrumentos não apenas ampliam a capacidade de coordenação entre órgãos públicos e atores sociais, mas também contribuem para a construção de soluções mais legítimas, eficientes e socialmente adequadas para problemas públicos complexos. Nesse sentido, a consensualidade administrativa e os mecanismos de governança colaborativa passam a desempenhar papel relevante na formulação e implementação de políticas urbanas voltadas à prevenção de desastres e à gestão sustentável do território, indicando que a resposta institucional às enchentes nas cidades depende, cada vez mais, da articulação entre diferentes centros decisórios e da construção de soluções compartilhadas entre Estado e sociedade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidenciou que as enchentes urbanas não podem ser compreendidas apenas como fenômeno hidrológico ou problema de infraestrutura urbana, mas como resultado de processos complexos de ocupação territorial, transformações ambientais e fragilidades institucionais na coordenação de políticas públicas. A urbanização intensiva, associada à impermeabilização do solo, à ocupação de áreas de várzea e à





insuficiência de planejamento territorial, contribuiu para alterar significativamente o funcionamento do ciclo hidrológico nas cidades, ampliando a frequência e a intensidade de eventos de inundação.

A partir desse diagnóstico, o artigo demonstrou que a gestão das enchentes urbanas envolve a atuação simultânea de múltiplos atores institucionais, órgãos ambientais, estruturas de defesa civil, políticas de saneamento, assistência social, agentes privados e sociedade civil, configurando um cenário típico de governança pública plural. Nesse sentido, soluções baseadas exclusivamente em decisões administrativas unilaterais mostram-se insuficientes para lidar com a complexidade desses problemas.

Em resposta a essa realidade, observa-se a crescente incorporação de instrumentos de coordenação e consensualidade administrativa, tais como decisões administrativas coordenadas, audiências públicas, termos de ajustamento de conduta e mesas técnicas. Esses mecanismos permitem ampliar a participação social, promover a articulação entre instituições e construir soluções mais adequadas para conflitos que envolvem interesses públicos complexos.

Assim, conclui-se que a prevenção e a mitigação das enchentes urbanas dependem não apenas de investimentos em infraestrutura hidráulica, mas também do fortalecimento de mecanismos institucionais capazes de promover diálogo, cooperação e coordenação entre os diferentes atores envolvidos na gestão do território urbano. Nesse sentido, a governança pública baseada em instrumentos consensuais revela-se elemento relevante para a construção de políticas urbanas mais eficientes, legítimas e sustentáveis.

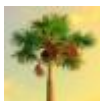
## REFERÊNCIAS

AVSI BRASIL. **Além das enchentes: projeto de apoio a famílias afetadas por inundações em Goiana (PE)**. 2023. Disponível em: <https://www.avsibrasil.org.br>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BARBOSA JUNIOR, Rui Ferreira; SANTOS, Moacir José dos. A urbanização das cidades. In: **Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento**, 2., 2014, Taubaté. Anais [...]. Taubaté: Universidade de Taubaté, 2014. Disponível em:



Esta revista adota a licença (CC BY-NC), permitindo o compartilhamento do conteúdo com atribuição de autoria e vedação de uso comercial.



[https://unitau.br/files/arquivos/category\\_154/MPH1081\\_1427392152.pdf](https://unitau.br/files/arquivos/category_154/MPH1081_1427392152.pdf). Acesso em: 12 mar. 2026.

BARROS, Caio Lúcio Fenelon Assis. O termo de ajustamento de conduta como espécie de convênio público: uma análise jurídica e doutrinária. **Revista do Conselho Nacional do Ministério Público**, Brasília, 13. ed. Disponível em: <https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/revistacnmp/article/view/839/608>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRAGA JUNIOR, Sérgio Alexandre de Moraes Braga; ALVES, Danuta Miranda da Silveira. Governança urbana na perspectiva da regularização fundiária. **Revista FIDES**, Natal, v. 12, n. 1, 2021. Disponível em: <https://revistafides.ufrn.br/index.php/br/article/view/619>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. **Governo do Brasil destina R\$ 11,7 bilhões para obras de drenagem e contenção de encostas**. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2025/setembro/governo-do-brasil-destina-r-11-7-bilhoes-para-obras-de-drenagem-e-contencao-de-encostas>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. **Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm). Acesso em: 12 mar. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. **Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC**; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112608.htm). Acesso em: 12 mar. 2026.

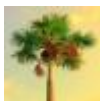
BRASIL. **Secretaria Nacional de Defesa Civil. Política nacional de defesa civil**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2007. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/protecao-e-defesa-civil>. Acesso em: 12 mar. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da administração pública burocrática à gerencial**. São Paulo: Fundação Getulio Vargas, 1996. Disponível em: <https://mail.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

CAHALI, Francisco José. **Curso de arbitragem: mediação, conciliação e Resolução CNJ 125/2010**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

CÉSAR, João Batista Martins. A audiência pública como instrumento de efetivação dos direitos sociais. **Revista de Direito da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 5, n. 2,





p. 356-384, jul./dez. 2011. Disponível em:

<https://portalrevistas.ucb.br/index.php/rvmd/article/download/3124/1933/10782>. Acesso em: 12 mar. 2026.

DANTAS, Bruno. Consensualismo, eficiência e pluralismo administrativo: um estudo sobre a adoção da mediação pelo TCU. **Revista Jurídica da Presidência**, Brasília, v. 22, n. 127, p. 261-280, jun./set. 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20499/2236-3645.RJP2020v22e127-2304>. Acesso em: 12 mar. 2026.

DIAS, Pâmela. **Falta de plano diretor deixa 136 municípios fora da lei no país**. O Globo, Rio de Janeiro, 12 jan. 2026. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/blogs/lauro-jardim/post/2026/01/falta-de-plano-diretor-deixa-136-municipios-fora-da-lei-no-pais.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

FERREIRA, Allan Ramalho. Tratamento jurídico de moradias em áreas de risco geológico-geotécnico e “circuito de precariedade”. **Revista da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 1, p. 71-96, 2019. Disponível em: <https://ojs.defensoria.sp.def.br/index.php/RDPSP/article/download/85/31/>. Acesso em: 12 mar. 2026.

FERREIRA, João Sette Whitaker; MOREIRA, Tomás Antônio. Governança urbana no contexto das cidades subdesenvolvidas. In: **CONGRESSO IBERO-AMERICANO DE URBANISMO**, 9., 2000, Recife. Anais [...]. Recife: 2000. Disponível em: [https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/ferreira\\_governurbana.pdf](https://www.labhab.fau.usp.br/wp-content/uploads/2018/01/ferreira_governurbana.pdf). Acesso em: 12 mar. 2026.

G1. **Mapa mostra estados com mais municípios sob risco de desastre natural; MG é estado com mais áreas**. G1 Minas Gerais, 18 dez. 2025. Disponível em: <https://g1.globo.com/mg/minas-gerais/noticia/2025/12/18/mapa-mostra-estados-com-mais-municipios-sob-risco-de-desastre-natural-mg-e-estado-com-mais-areas.ghtml>. Acesso em: 12 mar. 2026.

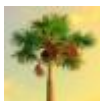
LOPES, Everaldo Carneiro et al. **Os potenciais impactos gerados por enchentes e inundações: possíveis alternativas para minimização desses eventos sobre as estruturas da cidade de Jacobina-BA**. Disponível em: <https://repositorio-api.animaeducacao.com.br/server/api/core/bitstreams/f39b8b30-4488-4e33-a1be-f02f39e4825c/content>. Acesso em: 12 mar. 2026.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MONTEIRO, Egle; BORDIN, Newton Antônio Pinto. **Mesas técnicas**. São Paulo: Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 2024. Disponível em: <https://portal.tcm.sp.gov.br/Pagina/38930>. Acesso em: 12 mar. 2026.

PUGLIESE, Nahuel. **Evolución de la gobernanza climática en grandes ciudades de Latinoamérica: análisis de casos Ciudad de Buenos Aires, Ciudad de México y São**





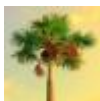
**Paulo.** Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO, 2021. Disponível em: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/items/40d7f28b-c707-4cfd-ab62-dd8df0423d0d>. Acesso em: 12 mar. 2026.

**SIGAS. A atuação da assistência social em situações de calamidades públicas e emergenciais. Recife: Sistema de Gestão da Assistência Social, 2023.** Disponível em: <https://www.sigas.pe.gov.br/files/03242023102059-caderno.a.atuacao.da.as.em.emergencia.calamidade publica.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2026.

**SILVA, João Victor Araújo da et al.** Mapeamento da evolução histórica do uso e ocupação do solo no município de João Pessoa, Paraíba, de 1985 a 2022. **Revista Geográfica**, v. 8, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22481/rg.v8.e2024.e15608.pt>. Acesso em: 12 mar. 2026.

**TUCCI, Carlos E. M.** Inundações e drenagem urbana. In: TUCCI, Carlos E. M.; BERTONI, Juan C. (org.). **Inundações urbanas na América do Sul**. Porto Alegre: Associação Brasileira de Recursos Hídricos, 2003.





## A DIGNIDADE HUMANA DOS POVOS INDÍGENAS SOB PERSPECTIVA DO DIÁLOGO TRANSCONSTITUCIONAL ENTRE CORTES NO CASO DA ADPF 709.

*The human dignity of indigenous peoples from the perspective of inter-court dialogue in the case of ADPF 709.*

Giulia Parola<sup>1</sup>  
Amanda Teles Marques<sup>2</sup>  
Féliçien Sedjannagni Bonou<sup>3</sup>

### RESUMO

O presente artigo analisa a aplicação do princípio da dignidade da pessoa humana pelo Supremo Tribunal Federal (STF) no contexto do diálogo transconstitucional entre cortes, com destaque para a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709. A pesquisa tem como objetivo investigar de que forma o STF, ao julgar a ADPF 709, proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) para proteger os direitos fundamentais à saúde, à vida e ao território de povos indígenas durante a pandemia da Covid-19 — dialoga com normas e jurisprudências internacionais, especialmente da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH). Metodologicamente, trata-se de um estudo qualitativo, de caráter exploratório, fundamentado na teoria do transconstitucionalismo de Marcelo Neves e baseado em análise documental de decisões do STF, publicações acadêmicas e normas internacionais. Os resultados apontam que, embora a ADPF 709 tenha representado um marco histórico para a proteção dos povos indígenas, garantindo medidas como barreiras sanitárias, desintração de invasores e a criação da “Sala de Situação”, ainda persistem desafios no controle de convencionalidade e na efetivação plena dos direitos. Conclui-se que o fortalecimento do diálogo transconstitucional pode aprimorar a proteção dos direitos fundamentais e contribuir para um constitucionalismo transnacional mais robusto no Brasil.

**Palavras-chave:** Dignidade humana; Povos indígenas; ADPF 709; STF; Transconstitucionalismo.

### ABSTRACT

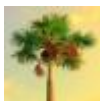
This article analyzes the application of the principle of human dignity by the Brazilian Federal Supreme Court (STF) within the framework of transconstitutional dialogue between courts, focusing on the Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) No. 709. The research aims to

<sup>1</sup> Prof. Doutora - Universidade Federal do Amazonas (UFAM). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8107-5765>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4983124123537082>. E-mail: [giuliaparola.law@gmail.com](mailto:giuliaparola.law@gmail.com)

<sup>2</sup> Mestranda em Direito - Universidade Federal do Amazonas (UFAM). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-2964-4918>. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2441193789670599>. E-mail: [amandadir2026@gmail.com](mailto:amandadir2026@gmail.com). Pesquisadora da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM.

<sup>3</sup> Mestrando em Direito – Universidade Federal do Amazonas (UFAM). ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-7654-9768>. E-mail: [felicienbonou24@gmail.com](mailto:felicienbonou24@gmail.com)





investigate how the STF, when ruling on ADPF 709 — filed by the Articulation of Indigenous Peoples of Brazil (APIB) to protect the fundamental rights to health, life, and territory of Indigenous peoples during the Covid-19 pandemic, engages in dialogue with international norms and jurisprudence, particularly from the Inter-American Court of Human Rights (IACtHR) and the European Court of Human Rights (ECHR). Methodologically, this is a qualitative, exploratory study grounded in Marcelo Neves' theory of transconstitutionalism and based on documentary analysis of STF decisions, academic literature, and international legal frameworks. The findings indicate that, although ADPF 709 represents a landmark decision for the protection of Indigenous peoples — establishing measures such as sanitary barriers, the removal of invaders from Indigenous lands, and the creation of a “Situation Room” — challenges remain regarding the effective implementation of these measures and the exercise of conventionality control. The study concludes that strengthening transconstitutional dialogue can enhance the protection of fundamental rights and contribute to a more robust transnational constitutionalism in Brazil.

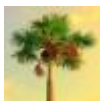
**Keywords:** Human dignity; Indigenous peoples; ADPF 709; Brazilian Supreme Court; Transconstitutionalism.

## 1 INTRODUÇÃO

O princípio da dignidade da pessoa humana, previsto no artigo 1º, inciso III, da Constituição Federal de 1988, constitui fundamento do ordenamento jurídico brasileiro e orienta a proteção e a promoção dos direitos fundamentais, assegurando igualdade e respeito à diversidade. Mais do que sustentar a arquitetura normativa, esse princípio projeta efeitos concretos nas relações sociais e na interpretação constitucional, sendo elemento essencial para a consolidação de uma sociedade democrática e inclusiva. Nesse sentido, a análise de sua aplicação pelo STF revela-se imprescindível para compreender como a Corte tem respondido a desafios contemporâneos, em um cenário marcado pela crescente interação entre normas internas e parâmetros internacionais de proteção de direitos.

A efetivação dos direitos fundamentais, no contexto atual, não se limita ao âmbito doméstico, mas se insere em uma dinâmica caracterizada pela interdependência entre diferentes sistemas normativos. O transconstitutionalismo, conceito formulado por Marcelo Neves, evidencia que os Estados não podem ser concebidos como ilhas constitucionais isoladas, mas como atores que dialogam com tribunais internacionais e regionais na busca de soluções para problemas jurídicos transnacionais. Nessa perspectiva, cortes como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) e o Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) assumem papel de destaque na definição e na ampliação do conteúdo do princípio da dignidade da pessoa





humana, fornecendo parâmetros interpretativos que influenciam decisões internas e moldam novas formas de proteção de direitos.

O presente estudo tem por objetivo examinar de que modo o STF, ao julgar a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 709, aplica o princípio da dignidade da pessoa humana e estabelece diálogo com normas e jurisprudências internacionais, contribuindo, ou não, para o fortalecimento de um constitucionalismo transnacional. Proposta pela Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) em 2020, a ADPF buscou assegurar a proteção da saúde, da vida e dos territórios indígenas durante a pandemia de Covid-19, constituindo marco para a análise do diálogo entre cortes e da efetividade do controle de convencionalidade no Brasil. Entre os fundamentos e medidas determinadas pela decisão, destacam-se a criação da “Sala de Situação”, a implementação de barreiras sanitárias e a desintração de invasores de terras indígenas. A investigação, assim, avalia em que medida o STF dialoga com a jurisprudência da CIDH e do TEDH na interpretação dos direitos dos povos indígenas.

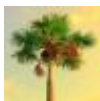
Para tanto, adota-se abordagem qualitativa e exploratória, fundamentada na teoria do transconstitucionalismo de Marcelo Neves. A metodologia combina análise documental de decisões do STF e da jurisprudência da CIDH e do TEDH, com revisão bibliográfica de obras que tratam da dignidade humana, do controle de convencionalidade e do constitucionalismo transnacional. Essa estratégia permite compreender como o STF equilibra a defesa da soberania constitucional com a influência de tribunais internacionais, evidenciando tanto os avanços quanto os limites do diálogo transconstitucional no Brasil.

## 2 TRANSCONSTITUCIONALISMO: BASES TEÓRICAS

O transconstitucionalismo, conceito desenvolvido por Marcelo Neves, propõe uma nova perspectiva para entender a relação entre os diversos sistemas jurídicos no contexto da globalização (Neves, 2013). Diferente do constitucionalismo tradicional, que se limita às fronteiras do Estado-nação, o transconstitucionalismo reconhece a interdependência e a interconexão dos ordenamentos jurídicos, permitindo um diálogo entre normas e princípios que transcendem barreiras nacionais (Neves, 2013).

O transconstitucionalismo refere-se ao entrelaçamento entre diferentes ordens jurídicas, que não se limita à relação entre o direito estatal e o internacional, mas ocorre em um sistema





jurídico global de múltiplos níveis. Esse fenômeno se manifesta em um diálogo contínuo entre tribunais nacionais, internacionais, supranacionais e transnacionais, permitindo a construção de soluções jurídicas mais integradas para problemas complexos, como a proteção ambiental e os direitos humanos (Neves, 2013).

O fenômeno se caracteriza por um processo de observação recíproca entre as ordens jurídicas, onde tribunais e instituições interagem sem que uma ordem se imponha hierarquicamente sobre a outra. Trata-se, portanto, de uma dinâmica pluridimensional, em que diferentes sistemas jurídicos influenciam e aprendem uns com os outros, garantindo maior coerência e adaptabilidade na resolução de questões que ultrapassam fronteiras nacionais (Neves, 2013).

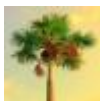
Uma das principais características dessa abordagem é a mediação de conflitos normativos por meio de um intercâmbio entre cortes constitucionais, tribunais internacionais e organismos de direitos humanos (Neves, 2013). Isso possibilita uma maior proteção aos direitos fundamentais e fomenta a construção de um direito mais dinâmico e inclusivo, adaptado às complexidades do mundo contemporâneo (Faria, 2017).

O transconstitucionalismo se manifesta na prática por meio de decisões judiciais que levam em consideração tratados internacionais, jurisprudência estrangeira e princípios universais dos direitos humanos. Esse fenômeno é visível em diversas cortes nacionais que utilizam precedentes de tribunais internacionais para fundamentar suas decisões, promovendo um intercâmbio jurídico cada vez mais intenso (Mendes, 2015). Como exemplo, pode-se citar a influência das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos sobre as constituições dos países latino-americanos, especialmente em temas como direitos indígenas e garantias processuais (Uprimny, 2011).

Apesar de suas vantagens, o transconstitucionalismo também enfrenta desafios, como a resistência de sistemas jurídicos que buscam preservar sua soberania e a dificuldade de harmonizar diferentes tradições e culturas jurídicas (Gargarella, 2014). No entanto, sua importância para a consolidação de um direito mais aberto e pluralista é inegável, especialmente em contextos de integração regional e proteção dos direitos fundamentais (Faria, 2017).

### **3 A DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NO STF E SUA RELAÇÃO COM TRIBUNAIS INTERNACIONAIS**





A dignidade da pessoa humana ocupa posição de destaque no ordenamento jurídico brasileiro, sendo consagrada como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil no artigo 1º, inciso III, da Constituição de 1988. No âmbito do Supremo Tribunal Federal (STF), esse princípio tem se consolidado como um eixo interpretativo central para a proteção e promoção dos direitos fundamentais, funcionando como um limite e guia para a atuação estatal e para o desenvolvimento da jurisprudência constitucional.

Segundo Alexy (2014), a dignidade da pessoa humana é um "princípio estruturante dos sistemas constitucionais modernos", que exige um equilíbrio constante entre direitos individuais e coletivos.

Ao dialogar com decisões de tribunais internacionais, especialmente a Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), o STF tem enfrentado o desafio de harmonizar a soberania nacional com as obrigações internacionais assumidas pelo Brasil em tratados e convenções.

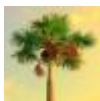
Esse diálogo jurídico, que ocorre principalmente por meio do controle de convencionalidade, permite que o princípio da dignidade da pessoa humana seja interpretado de maneira mais ampla, incorporando padrões normativos globais que fortalecem sua aplicação no plano doméstico. Como aponta Dworkin (2011), a dignidade humana deve ser entendida como um valor universal, cuja aplicação transcende fronteiras e sistemas jurídicos, contribuindo para a construção de um sistema jurídico mais inclusivo e justo.

Exemplos paradigmáticos incluem casos em que o STF, ao decidir sobre temas como tortura, liberdade de expressão e direitos de grupos vulneráveis, faz referência a precedentes internacionais, evidenciando uma interação entre o direito interno e o direito internacional dos direitos humanos. Essa prática está alinhada com o que Cançado Trindade (2013) defende como uma "complementaridade entre o direito interno e o internacional", onde os tribunais nacionais devem atuar como canais de aplicação dos compromissos internacionais assumidos pelos Estados.

Contudo, esse intercâmbio jurisprudencial também gera tensões, especialmente em situações em que interpretações da Corte IDH divergem das abordagens adotadas pelo STF, exigindo um equilíbrio entre a autonomia do direito constitucional brasileiro e a força vinculante das decisões internacionais.

Como observa Barroso (2020), o princípio da dignidade humana é um "elemento norteador para a solução de conflitos normativos", oferecendo um critério interpretativo que





busca preservar os direitos fundamentais em qualquer esfera. Assim, o diálogo entre o STF e os tribunais internacionais ressalta o caráter dinâmico e evolutivo do princípio da dignidade da pessoa humana, reafirmando sua posição como um alicerce tanto no plano nacional quanto no internacional.

### **3.1 O PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA**

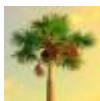
O princípio da dignidade humana surgiu como uma resposta ao passado colonial do Brasil, com o objetivo de abordar a subjugação histórica de grupos marginalizados (Mattos et al., 2024). É um pilar fundamental da ordem constitucional brasileira pós-1988, servindo como base para todos os direitos, incluindo liberdade, igualdade, justiça e paz, e orientando os direitos e deveres da regulação social dentro do estado democrático (Messetti & Dallari, 2018) (Crespo-Brauner & Lobato, 2017).

O princípio da dignidade da pessoa humana é fundamento essencial e basilar para a existência do Estado Democrático de Direito e, por esse motivo, está previsto explicitamente na Constituição Federal de 1988, considerada como Constituição Cidadã, em seu artigo 1º, III, devido às inúmeras garantias fundamentais nela presentes (Bonavides, 2001). É considerado como a pedra angular da democracia, orientando os direitos e deveres na sociedade. A dignidade humana agora sustenta todos os direitos, incluindo liberdade, igualdade, justiça e paz, e exige consideração explícita nas decisões de poder e inovações científicas, garantindo o respeito pela integridade individual e promovendo a solidariedade dentro da comunidade (Messetti & Dallari, 2018).

A questão de saber se a dignidade humana é um princípio absoluto ou relativo foi explorada por meio de várias lentes filosóficas, jurídicas e teológicas. O consenso entre os estudiosos sugere que a dignidade humana incorpora dimensões absolutas e relativas, refletindo sua natureza complexa. Essa dualidade permite uma compreensão diferenciada da dignidade que pode se adaptar a diferentes contextos, mantendo seu significado fundamental.

A dignidade humana é frequentemente vista como um princípio inviolável, o que significa que não pode ser violada sob nenhuma circunstância (Bäcker, 2020). A interpretação relativa permite o equilíbrio da dignidade humana com outros princípios constitucionais, sugerindo que ela pode ser ponderada em contextos específicos (Bäcker, 2020).





A Constituição Federal de 1988 incorporou princípios que favorecem a interação do Brasil com a comunidade internacional, evidenciando uma abertura normativa e uma forte carga axiológica voltada à proteção dos direitos humanos. Elementos como a flexibilidade constitucional e o compromisso com a ordem internacional reforçam essa tendência. Dispositivos como os parágrafos 2º, 3º (introduzido pela Emenda Constitucional nº 45/2004) e 4º do artigo 5º, além do artigo 4º, incisos II e IX, desempenham um papel fundamental ao consolidar a influência das normativas internacionais na estrutura jurídica do país, ampliando a integração entre o direito interno e os compromissos internacionais.

O tratamento da dignidade pelo STF pode ser entendido como um princípio hermético e adaptável ao diálogo internacional. O conceito de dignidade humana é cada vez mais reconhecido como um elemento fundamental nos marcos legais, influenciando o direito nacional e internacional. Essa dualidade permite uma interpretação diferenciada que acomoda diversos contextos culturais e jurídicos.

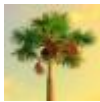
### **3.2 A APLICAÇÃO DO CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE PELO STF**

O controle de convencionalidade se refere ao mecanismo pelo qual as leis e práticas nacionais estão alinhadas com os padrões internacionais de direitos humanos. Esse conceito enfatiza o papel dos atores judiciais e não judiciais na garantia do cumprimento das normas internacionais, particularmente no contexto da CIDH (Piovesan, 2022).

O controle internacional de direitos humanos, também denominado autêntico ou definitivo, é realizado por tribunais internacionais, como a CIDH e a CEDH. Esse controle tem caráter vinculante e atua como uma instância de revisão, garantindo que os Estados não sejam os únicos responsáveis por julgar suas próprias condutas em matérias de direitos humanos, prevenindo arbitrariedades e assegurando a observância dos tratados internacionais (Mazzuoli, 2012).

Por outro lado, o controle nacional, também chamado de provisório ou preliminar, ocorre no âmbito interno de cada país, sendo exercido pelos tribunais nacionais para verificar se as normas internas e as decisões judiciais estão em conformidade com os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Estado. Esse controle funciona como uma instância inicial, podendo ser posteriormente submetido ao controle internacional, caso haja violação de direitos fundamentais reconhecidos no plano global (Mazzuoli, 2012).





O STF reconhece a importância do controle de convencionalidade, que consiste na verificação da compatibilidade entre as leis internas e os tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário. No entanto, a aplicação prática desse controle pelo STF tem sido inconsistente (Conci, Tonet, 2024). Embora o STF tenha evoluído para atribuir relevância aos tratados internacionais assinados pelo Brasil, conferindo-lhes caráter supralegal dentro do ordenamento jurídico nacional, a aplicação efetiva do controle de convencionalidade não é sistemática. Estudos indicam que o Tribunal não possui uma técnica ou método definido para incorporar decisões internacionais em seus acórdãos, utilizando-as de maneira semelhante a outras citações ou referências ao longo dos textos decisórios (Conci, Tonet, 2024).

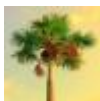
Além disso, a jurisprudência do STF carece de uma decisão paradigmática sobre o tema. Embora haja entendimentos doutrinários que apontem para a consideração de tratados supraleais como parâmetro de controle de constitucionalidade, o Tribunal ainda não consolidou uma abordagem uniforme para o controle de convencionalidade em suas decisões (Conselho Nacional de Justiça, 2021).

O Caso Depositário Infiel, julgado pelo STF em 2008, representa um marco na evolução do controle de convencionalidade no Brasil. A controvérsia girava em torno da prisão civil do depositário infiel, prevista no artigo 5º, inciso LXVII, da Constituição Federal de 1988, mas conflitante com normas internacionais de direitos humanos, especialmente o Pacto de San José da Costa Rica (Convenção Americana sobre Direitos Humanos – CADH).

Ao analisar a questão no Recurso Extraordinário (RE) 466.343/SP, o STF decidiu que o Pacto de San José da Costa Rica deveria prevalecer sobre a legislação interna, reconhecendo que os tratados internacionais de direitos humanos ratificados pelo Brasil sem o rito de emenda constitucional possuem status supralegal. Dessa forma, esses tratados se posicionam acima da legislação ordinária, mas abaixo da Constituição, impedindo a aplicação da norma que permitia a prisão do depositário infiel. Essa decisão representou um avanço na incorporação de tratados internacionais ao ordenamento jurídico brasileiro e demonstrou a adesão parcial do STF ao controle de convencionalidade.

Entretanto, essa abertura ao direito internacional não é absoluta. O STF continua a se posicionar como guardião da Constituição, o que gera tensões na aplicação do controle de convencionalidade em outros temas. Um exemplo dessa resistência foi a ADPF 153, na qual a Corte manteve a validade da Lei da Anistia, contrariando a decisão da CIDH no caso Gomes Lund vs. Brasil. Isso revela que, embora o STF reconheça a importância dos tratados





internacionais, ele ainda resiste à influência externa quando interpreta temas sensíveis que envolvem a soberania nacional e a memória política do país.

Portanto, o Caso Depositário Infiel ilustra o avanço do STF na recepção de normas internacionais, mas também evidencia uma aplicação seletiva do controle de convencionalidade, onde a Corte aceita a primazia do direito internacional em alguns casos, mas reafirma sua autonomia interpretativa em outros.

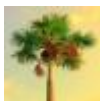
### **3.3 CASOS EMBLEMÁTICOS DO STF SOB A PERSPECTIVA TRANSCONSTITUCIONAL**

O Supremo Tribunal Federal (STF) tem sido um ator relevante no diálogo transconstitucional, interagindo com normas e jurisprudências internacionais para garantir a proteção de direitos fundamentais. No entanto, essa interlocução nem sempre ocorre de forma uniforme, variando conforme o tema analisado. Em alguns casos, o STF adota precedentes internacionais e normas de tratados de direitos humanos para fundamentar suas decisões. Em outros, resiste à influência externa, reafirmando a soberania constitucional brasileira. A seguir, são analisados três casos emblemáticos que evidenciam essa dinâmica: a ADPF 347 (Estado de Coisas Inconstitucional no sistema prisional), a ADI 4277 e a ADPF 132 (União Homoafetiva) e a ADPF 153 (Lei da Anistia e Direitos Humanos).

No caso da ADPF 347, o STF reconheceu o chamado estado de coisas inconstitucional (ECI) no sistema carcerário brasileiro, diante da superlotação e das condições degradantes enfrentadas pelos presos. Essa decisão representou um marco no transconstitucionalismo, pois o conceito de ECI já havia sido utilizado pela Corte Constitucional da Colômbia para lidar com situações estruturais de violação de direitos fundamentais.

Além disso, o STF fundamentou sua decisão com base em tratados internacionais de direitos humanos, como a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), além de citar jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH). Esse julgamento ilustra um entrelaçamento entre ordens jurídicas, reforçando a tese de Marcelo Neves de que o direito constitucional contemporâneo opera em múltiplos níveis, exigindo cooperação entre normas nacionais e internacionais para solucionar problemas estruturais.





Outro caso emblemático foi a ADI 4277 e a ADPF 132, em que o STF reconheceu a união estável entre pessoas do mesmo sexo como entidade familiar, assegurando-lhes os mesmos direitos garantidos a casais heterossexuais. Nesse julgamento, a Corte citou precedentes da Corte Interamericana de Direitos Humanos e do Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH), que já haviam decidido em favor do reconhecimento da união homoafetiva como um direito fundamental. Essa decisão demonstra como o STF se vale do diálogo transconstitucional para ampliar a interpretação dos direitos fundamentais à luz dos princípios internacionais de igualdade e não discriminação.

Por outro lado, a ADPF 153, que tratou da validade da Lei da Anistia de 1979, demonstra uma resistência do STF à influência do direito internacional. Em 2010, a Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso Gomes Lund vs. Brasil (Guerrilha do Araguaia), condenou o Estado brasileiro, determinando que a Lei da Anistia não poderia ser utilizada para impedir a responsabilização por crimes contra a humanidade cometidos durante a ditadura militar.

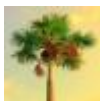
No entanto, o STF manteve sua interpretação de que a anistia era válida, afirmando que a Constituição de 1988 consolidou a transição democrática e que uma revisão dessa lei caberia ao Congresso Nacional, e não ao Judiciário. Esse caso reflete um conflito entre o transconstitucionalismo e a soberania nacional, pois o STF, ao mesmo tempo em que reconhece a autoridade da CIDH, recusa-se a aplicar diretamente sua decisão.

Esses três casos demonstram que o STF transita entre a aceitação e a resistência ao diálogo transconstitucional. Em algumas situações, como na ADPF 347 e na ADI 4277, a Corte adota parâmetros internacionais para fortalecer a proteção dos direitos fundamentais. Em outras, como na ADPF 153, reafirma sua autonomia, criando um cenário seletivo de aplicação do controle de convencionalidade. Isso evidencia que o transconstitucionalismo, embora seja uma realidade no ordenamento jurídico brasileiro, ainda enfrenta desafios e tensões, especialmente quando envolve temas sensíveis que tocam diretamente na soberania e na memória política do país.

#### **4 O CASO DA ADPF 409 E A PROTEÇÃO DO POVOS INDÍGENAS NA PANDEMIA**

Na ADPF nº 709, a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) solicitou ao STF a adoção de medidas emergenciais destinadas a conter a propagação da Covid-19 entre povos indígenas. Entre os pedidos formulados, destacaram-se a instalação de barreiras sanitárias em





mais de trinta territórios habitados por comunidades em isolamento voluntário ou de recente contato e a retirada de invasores das terras indígenas Yanomami, Karipuna, Uru-Eu-Wau-Wau, Kayapó, Araribóia, Munduruku e Trincheira Bacajá (Santos, 2023). A ação incluiu, ainda, a exigência de que a Secretaria Especial de Saúde Indígena (SESAI) garantisse atendimento integral a todos os indígenas, incluindo aqueles em contexto urbano ou residentes em terras não homologadas, além da elaboração de um Plano de Enfrentamento da Covid-19 sob coordenação do Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), com apoio da Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz) e da Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco).

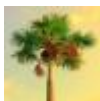
O voto do relator, Ministro Luís Roberto Barroso, baseou-se de forma expressa na Convenção nº 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), incorporada ao ordenamento jurídico brasileiro pelo Decreto nº 5.051/2004. (Brasil, 2004) A norma internacional foi utilizada como parâmetro infraconstitucional e como instrumento interpretativo para a aplicação dos dispositivos constitucionais relativos aos direitos dos povos indígenas.

Dentre os aspectos destacados pelo relator, merecem atenção o direito à consulta prévia, que impõe ao Estado a obrigação de ouvir as comunidades indígenas diante de medidas legislativas ou administrativas que as afetem diretamente; a garantia de participação efetiva na formulação e execução de políticas públicas; a proteção diferenciada, voltada ao reconhecimento das especificidades culturais e vulnerabilidades históricas; e o princípio da autodeterminação, que assegura às comunidades indígenas a definição de suas prioridades de desenvolvimento de acordo com seus valores e modos de vida (Brasil, 2021).

Nesse contexto, ressalta-se a dimensão objetiva dos direitos fundamentais, que impõe ao Estado o dever de adotar políticas públicas capazes de assegurar sua efetividade. Como observa Hachem (2014), a força normativa dos direitos fundamentais exige do poder público medidas estruturais, independentemente de provocação judicial.

No caso da ADPF 709, o STF determinou, entre outras providências, a instalação de barreiras sanitárias, a criação da “Sala de Situação”, a retirada de invasores de territórios indígenas, a elaboração de plano emergencial de enfrentamento da pandemia e a garantia de atendimento de saúde a indígenas não aldeados ou em áreas urbanas (Brasil, 2021). Tais determinações revelam a adoção, pela Corte, de uma postura ativa na proteção do direito à saúde indígena, em conformidade com os artigos 1º, III, 6º, 196 e 231 da Constituição Federal (Brasil, 1988).





A condução da ADPF 709 foi marcada por um processo dialógico e participativo, conduzido pelo relator com o objetivo de articular diferentes atores institucionais e garantir a efetividade das medidas. Esse caráter dialógico das decisões estruturantes, ao articular múltiplos centros decisórios e diversas esferas normativas, aproxima-se de práticas interpretativas que integram parâmetros constitucionais e internacionais, sem afastar a autonomia constitucional brasileira (Cruz; Santos, 2023). Além disso, estudos apontam que a pandemia expôs de forma contundente as desigualdades históricas vivenciadas pelos povos indígenas, evidenciando níveis alarmantes de vulnerabilidade e mortalidade, o que reforçou a urgência da atuação judicial (Cruz; Santos, 2023).

Assim, a decisão na ADPF 709 representa não apenas um marco na proteção da dignidade humana dos povos indígenas, mas também a afirmação do papel ativo do STF na formulação de respostas estruturantes em contextos de crise sanitária e de ameaça à sobrevivência física e cultural dessas comunidades. Ao articular parâmetros constitucionais, evidências científicas e diretrizes internacionais, a Corte contribui para a ampliação da efetividade dos direitos fundamentais e reafirma a centralidade da proteção integral dos povos indígenas no constitucionalismo brasileiro (Cruz; Santos, 2023).

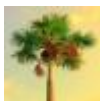
## **5 DESAFIOS E PERSPECTIVAS DO DIÁLOGO TRANSCONSTITUCIONAL NO STF**

Embora o transconstitucionalismo apresente avanços significativos na harmonização entre sistemas jurídicos, sua aplicação ainda enfrenta desafios teóricos e práticos. A falta de um método sistematizado para resolver conflitos normativos entre diferentes ordenamentos pode gerar incertezas e insegurança jurídica (Neves, 2009). Um dos principais desafios do transconstitucionalismo é a tensão entre a soberania dos Estados e a influência das normas e decisões internacionais.

Muitos países resistem à aplicação de precedentes estrangeiros, temendo a perda de sua autodeterminação jurídica (Gargarella, 2014). Além disso, governos nacionalistas frequentemente utilizam argumentos de soberania para contestar decisões de tribunais internacionais que contrariem seus interesses políticos e econômicos (Mendes, 2015).

Nos últimos anos, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem se destacado como um dos principais responsáveis pela proteção dos direitos fundamentais no Brasil. Ao lidar com questões sensíveis, como direitos das minorias, liberdade de expressão, e acesso à justiça, a





Corte tem incorporado precedentes de tribunais internacionais, como a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), em algumas de suas decisões.

Esse fenômeno suscita uma questão central: o STF está se tornando uma corte transnacional em temas de direitos humanos? Para entender essa questão, é preciso analisar como o STF tem adotado, de forma seletiva, normas e decisões internacionais e qual o impacto disso na sua função constitucional.

De acordo com Simma (2009), as cortes constitucionais de países democráticos, incluindo o STF, começam a adotar uma postura mais aberta ao direito internacional, especialmente no que diz respeito a direitos humanos, como parte de uma tendência global em direção a um constitucionalismo transnacional. No entanto, essa adoção seletiva de precedentes internacionais tem gerado controvérsias.

Embora o STF tenha incorporado, em certos casos, normas internacionais de direitos humanos, como no julgamento da ADPF 347, em que se reconheceu a possibilidade de união homoafetiva, o Tribunal também tem se mostrado reticente em outros momentos, como quando rejeita precedentes internacionais que conflitam com sua interpretação da Constituição.

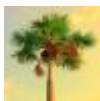
Esse comportamento seletivo pode ser entendido à luz da teoria do "pluralismo jurídico", conforme defendido por Berman (2015), que observa que as jurisdições nacionais têm suas próprias concepções jurídicas e culturais, as quais podem entrar em colisão com as normas internacionais.

O autor explica que, embora o direito internacional seja uma fonte legítima para a construção das decisões jurídicas, a soberania nacional e as tradições jurídicas de cada Estado devem ser respeitadas. O STF, ao se posicionar como um ator que dialoga com o direito internacional, mas sem abdicar de sua função constitucional de proteção dos direitos fundamentais no Brasil, reflete essa tensão entre a integração ao direito global e a manutenção da autonomia nacional.

Por outro lado, a crescente incorporação do direito internacional nas decisões do STF é vista positivamente por autores como Klabbers (2013), que defende que as Cortes constitucionais, ao se abrirem para influências externas, contribuem para a construção de um sistema jurídico global mais coeso, onde a proteção dos direitos humanos pode ser aprimorada por um diálogo contínuo entre as diversas esferas do direito.

Segundo o autor, a tendência é que, à medida que o direito internacional de direitos humanos se fortalece, os tribunais nacionais, como o STF, se vejam cada vez mais interligados





a esse movimento, assumindo um papel de "intérpretes do direito global". Essa postura transnacional pode ser benéfica para o fortalecimento da proteção dos direitos fundamentais, pois permite que os tribunais nacionais se alinhem com as melhores práticas e decisões globais.

Contudo, o risco de um STF excessivamente transnacional, que submeta as decisões constitucionais brasileiras aos ditames internacionais sem um exame criterioso, é real. Quando o STF adota uma postura de adesão irrestrita a normas e precedentes internacionais, corre o risco de perder sua função de guardião da Constituição. Segundo Hathaway (2005), o tribunal deve ser capaz de discernir quando é apropriado incorporar precedentes internacionais e quando é necessário manter sua interpretação própria, de acordo com os valores e os princípios constitucionais nacionais. Essa abordagem crítica é fundamental para evitar que o STF se submeta passivamente a influências externas que podem não estar alinhadas com a cultura jurídica e os princípios constitucionais brasileiros.

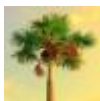
Para evitar que o STF se feche para influências externas, especialmente em temas sensíveis como direitos das minorias e políticas públicas, é fundamental que a Corte desenvolva uma metodologia mais transparente e fundamentada para integrar normas internacionais em suas decisões.

Como propõe Tushnet (2017), a transnacionalidade do direito não deve ser entendida como uma subordinação a uma hierarquia internacional, mas como um processo de "integração crítica", onde o direito internacional serve como uma ferramenta que complementa, sem substituir, a interpretação constitucional nacional. Essa perspectiva permite que o STF mantenha sua autonomia e, ao mesmo tempo, se beneficie das contribuições do direito internacional para o fortalecimento da proteção dos direitos humanos no Brasil.

Uma solução possível para evitar o fechamento excessivo do STF para influências externas é a criação de um marco teórico-jurídico claro, que defina os critérios para a aceitação de precedentes internacionais. Esses critérios poderiam incluir a análise da compatibilidade entre as normas internacionais e os princípios constitucionais fundamentais, como a dignidade da pessoa humana, a igualdade e a liberdade.

Dessa forma, o STF poderia adotar uma postura de abertura controlada ao direito internacional, preservando sua independência e, ao mesmo tempo, evitando o isolamento jurídico frente a um mundo globalizado. Segundo Tushnet (2017), essa abordagem permite ao STF atuar de forma a "fortalecer a integridade do sistema jurídico nacional sem se fechar ao diálogo global".





Em suma, o STF tem potencial para se tornar uma corte transnacional em temas de direitos humanos, mas essa transformação deve ocorrer de maneira criteriosa e fundamentada. A abertura para influências externas deve ser acompanhada de uma análise rigorosa dos impactos dessas influências no sistema jurídico nacional. A transparência nos critérios adotados pelo Tribunal e a construção de uma metodologia que balanceie a soberania nacional com os compromissos internacionais são essenciais para garantir que o STF cumpra sua função constitucional sem se submeter passivamente a pressões externas.

Segundo Dworkin (2011), o direito deve ser entendido como um sistema de princípios que busca a justiça e a igualdade, e não apenas como um conjunto de regras rígidas. Essa visão principiológica do direito coloca em dúvida a possibilidade de um direito constitucional "fechado" que se recusa a interagir com o direito internacional.

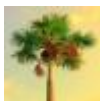
Para o autor, a falta de diálogo entre o direito interno e o direito internacional é um obstáculo à criação de um sistema jurídico mais justo e igualitário, pois limita as fontes de inspiração e interpretação de normas fundamentais, como a dignidade da pessoa humana. O STF, ao adotar uma postura de recepção seletiva de precedentes internacionais, pode acabar comprometendo a aplicação plena dos direitos humanos em seu território, restringindo a interpretação de direitos fundamentais a uma visão exclusivamente nacional.

Além disso, a prática seletiva do STF vai na contramão da lógica do "direito global", que postula a interdependência entre os sistemas jurídicos nacionais e internacionais. O fenômeno da globalização do direito, conforme argumenta Alexy (2014), exige uma maior integração entre as diversas esferas de proteção dos direitos fundamentais, uma vez que muitas questões, como os direitos de grupos vulneráveis, a proteção ambiental ou o combate à discriminação, transcendem as fronteiras nacionais.

Nesse contexto, a adoção de uma abordagem mais flexível e integrada é fundamental para a construção de um sistema de direitos humanos mais eficaz. Alexy defende que a dignidade da pessoa humana deve ser vista como um princípio universal, cujas interpretações não podem ser limitadas pela visão estreita de um Estado-nação. O constitucionalismo brasileiro, ao adotar uma postura mais integradora em relação ao direito internacional, poderia se alinhar aos avanços da jurisprudência internacional, promovendo uma maior proteção dos direitos humanos.

A seletividade nas decisões do STF também reflete a tensão entre a soberania nacional e as obrigações internacionais. Para Cançado Trindade (2013), essa tensão é uma característica





intrínseca ao sistema internacional dos direitos humanos, mas deve ser resolvida de maneira a não comprometer a proteção dos direitos fundamentais. O autor argumenta que a criação de um "sistema jurídico global" exige que os tribunais nacionais adotem uma postura de complementaridade, ou seja, que o direito internacional seja utilizado para reforçar os direitos reconhecidos no âmbito nacional, sem que isso signifique uma perda de soberania.

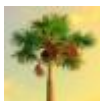
Como aponta Barroso (2020), a decisão do STF de não seguir certos precedentes internacionais, ou de interpretar de maneira restritiva normas internacionais, pode resultar em uma vulnerabilidade no sistema jurídico brasileiro, enfraquecendo a proteção dos direitos humanos. O autor também destaca que a falta de uma metodologia clara e consistente nas decisões do STF pode levar a uma aplicação desigual dos direitos, criando um "direito assimétrico", onde os direitos são protegidos de forma desigual dependendo da decisão do tribunal.

Esse risco de assimetria pode ser mitigado por uma maior transparência nos critérios utilizados pelo STF para decidir quais precedentes internacionais são aceitos e quais são rejeitados. A transparência permitiria não apenas uma maior previsibilidade nas decisões do tribunal, mas também fortaleceria a confiança da sociedade na capacidade do STF de promover uma justiça constitucional que se alinha com os compromissos internacionais do Brasil.

Como sugere Alexy (2014), um sistema jurídico deve ser capaz de oferecer respostas jurídicas claras e fundamentadas, especialmente quando se trata de direitos fundamentais que envolvem a dignidade da pessoa humana. A falta de clareza nos critérios de recepção do direito internacional comprometeria não apenas a coerência das decisões, mas também a confiança pública no Tribunal.

Uma possível solução para esse problema seria a elaboração de parâmetros objetivos para a recepção de normas internacionais, que permitissem ao STF adotar uma postura mais sistemática e previsível em relação ao direito internacional. Esses parâmetros poderiam incluir a análise da compatibilidade entre a norma internacional e os princípios constitucionais brasileiros, além de uma avaliação sobre a efetividade da norma no contexto nacional. Além disso, o STF poderia promover um debate mais amplo sobre os critérios de recepção do direito internacional, envolvendo a sociedade civil, acadêmicos e outros atores jurídicos, de forma a garantir que as decisões do tribunal reflitam uma visão mais ampla e integrada dos direitos fundamentais.





Em suma, o risco de um constitucionalismo assimétrico, gerado pela seletividade nas decisões do STF sobre a recepção do direito internacional, pode ser minimizado através de maior transparência e clareza nos critérios utilizados pelo tribunal. A integração entre os direitos fundamentais nacionais e internacionais é fundamental para a efetividade da proteção da dignidade da pessoa humana, e o STF tem um papel crucial na construção de um sistema jurídico mais coeso e alinhado com os avanços globais em matéria de direitos humanos.

## CONCLUSÃO

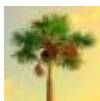
O STF ocupa posição central na consolidação dos direitos fundamentais no Brasil, situando-se em um campo de tensão entre a abertura ao diálogo transconstitucional e a preservação da autonomia constitucional. A análise da ADPF 709 evidencia essa dinâmica, ao revelar uma atuação judicial orientada para a proteção da dignidade humana dos povos indígenas em um contexto de extrema vulnerabilidade durante a pandemia da Covid-19.

A adoção de medidas estruturantes, como a criação da Sala de Situação, a implementação de barreiras sanitárias, a elaboração de um plano emergencial e a desintrusão de invasores de terras indígenas, demonstra a capacidade da Corte de articular normas constitucionais, evidências científicas e parâmetros internacionais, reafirmando o caráter objetivo dos direitos fundamentais e o dever estatal de respeito, proteção e promoção.

Apesar dos avanços representados pela decisão, permanecem desafios significativos à efetivação de políticas públicas que garantam a saúde e a sobrevivência física e cultural dos povos indígenas. Ainda que dialogue com referências normativas internacionais, como a Convenção nº 169 da OIT e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o STF adota uma postura seletiva, alternando entre cooperação e resistência conforme os interesses constitucionais e institucionais em jogo.

Nesse cenário, o futuro da atuação da Corte permanece em aberto. O fortalecimento de um diálogo transconstitucional consistente apresenta potencial para ampliar a proteção dos direitos fundamentais, sobretudo em casos que envolvem minorias e populações historicamente vulnerabilizadas.





Ao mesmo tempo, persiste o desafio de compatibilizar a soberania constitucional com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, delineando os contornos de um constitucionalismo transnacional mais efetivo. A ADPF 709, nesse sentido, constitui marco interpretativo relevante, ao evidenciar que a proteção da dignidade humana demanda respostas estruturantes e integradas, capazes de articular diferentes ordens jurídicas em defesa dos direitos fundamentais e da própria sobrevivência dos povos indígenas.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, R. **Teoria dos direitos fundamentais**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

ARCARO CONCI, L. G.; FIORAMONTE TONET, L. O controle de Convencionalidade feito pelo STF diante de decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**, [S. l.], v. 16, n. 2, 2024. ISSN 1982-310X. DOI: Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/34695>.

Acesso em: 13 jan. 2025.

BÄCKER, C. (2021). **Limited Balancing: The Principle of Human Dignity and Its Inviolability** (pp. 85–111). Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-77321-2\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-030-77321-2_4). Acesso em: 12 jan. 2025.

BARROSO, L. R. **Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

BERMAN, N. J. **The Globalization of Constitutional Law**. American Journal of Comparative Law, v. 63, n. 4, 2015.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**. São Paulo: Malheiros, 2001, p.233. Disponível em: [https://www.academia.edu/9179135/Paulo\\_Bonavides\\_Teoria\\_Constitucional\\_da\\_Democracia\\_Participativa\\_Ano\\_2001](https://www.academia.edu/9179135/Paulo_Bonavides_Teoria_Constitucional_da_Democracia_Participativa_Ano_2001). Acesso em: 08 jan. 2025.

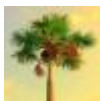
BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 16 jan. 2025.

BRASIL. **Supremo Tribunal Federal. Referendo em Tutela Provisória Incidental na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 709/DF**. Relator: Min. Roberto Barroso. Julgado em: 21 jun. 2021. Publicado em: 26 ago. 2021. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, n. 170, 25 ago. 2021.

CANÇADO TRINDADE, A. A. **A dignidade da pessoa humana e o papel dos tribunais internacionais**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). **Controle de convencionalidade contribui para garantia de direitos humanos**. Brasília, 2024. Disponível em: <https://>





[//www.cnj.jus.br/control-de-convencionalidade-contribui-para-garantia-de-direitos-humanos/](http://www.cnj.jus.br/control-de-convencionalidade-contribui-para-garantia-de-direitos-humanos/). Acesso em: 13 jan. 2025.

CRESPO-BRAUNER, M.-C.; LOBATO, A. O. C. (2018). **Human Dignity in Brazilian Law: A Founding Principle of Laws and Court Judgements** (pp. 181–190). Springer, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-99112-2\\_13](https://doi.org/10.1007/978-3-319-99112-2_13). Acesso em: 10 jan. 2025.

CRUZ, F. H. O. da; SANTOS, J. L. **A dimensão objetiva do direito fundamental social à saúde indígena e a Covid-19: uma leitura a partir da ADPF 709**. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 9, n. 2, p. 661-708, 2023.

DWORKIN, R. **Levando os direitos a sério**. São Paulo: Martins Fontes, 2011.

FARIA, José. **Direito e pluralismo jurídico**. São Paulo: Editora Jurídica, 2017.

GARGARELLA, Roberto. **El nuevo constitucionalismo latinoamericano**. Madrid: Trotta, 2014.

HATHAWAY, O. A. **Do Human Rights Treaties Matter?** *Yale Law Journal*, v. 118, p. 2392-2448, 2005.

KLABBERS, J. **An Introduction to International Institutional Law**. 3. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

MATTOS, W. P. de, SOARES, A., FLORES, T. A., & FLORES, M. do S. A. (2024). **Legal colonialism, the decolonial turn and the principle of human dignity in brazil**. 6(3). Disponível em: <https://doi.org/10.56238/arev6n3-077>. Acesso em: 15 jan. 2025.

MENDES, Gilmar. **Jurisdição constitucional e globalização**. São Paulo: Saraiva, 2015.

MESSETTI, P. A.; DALLARI, D. de A. (2018). Human dignity in the light of the Constitution, human rights and bioethics. **Journal of Human Growth and Development**, 28(3), p. 283–289. <https://doi.org/10.7322/JHGD.152176>. Acesso em: 10 jan. 2025.

NEVES, Marcelo. **Transconstitucionalismo**. São Paulo: Martins Fontes, 2013.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2022.

SANTOS, Silvia Rodrigues dos. **Proteção e acesso à saúde dos povos indígenas do Brasil no contexto da pandemia de Covid-19: análise documental das ações do governo federal e a insurgência indígena**. 2023. 145 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Coletiva) — Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2023. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/256387>. Acesso em: 10 ago. 2025.

TUSHNET, M. The Constitutional Duty to Engage with Foreign Law. In: **International Law in Domestic Courts**. Oxford: Oxford University Press, 2017.

UPRIMNY, Rodrigo. **El constitucionalismo transformador en América Latina: avances y retrocesos**. Bogotá: Universidad Nacional, 2011.

