

II ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO - II ENDIF

**RESPONSABILIDADE AMBIENTAL E ECOLOGIA
POLÍTICA I**

R434

Responsabilidade ambiental e ecologia política I [Recurso eletrônico on-line] organização II
Encontro Nacional de Direito do Futuro: Escola Superior Dom Helder Câmara – Belo
Horizonte;

Coordenadores: Alexandre Cortez Fernandes e Aline Maria Trindade Ramos – Belo
Horizonte: Escola Superior Dom Helder Câmara - ESDHC, 2025.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5274-402-9

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Justiça social e tecnológica em tempos de incerteza.

1. Direito do Futuro. 2. Justiça Social. 3. Justiça Tecnológica. I. II Encontro Nacional de
Direito do Futuro (1:2025 : Belo Horizonte, MG).

CDU: 34



II ENCONTRO NACIONAL DE DIREITO DO FUTURO - II ENDIF

RESPONSABILIDADE AMBIENTAL E ECOLOGIA POLÍTICA I

Apresentação

O II Encontro Nacional de Direito do Futuro (II ENDIF), organizado pelo Centro Universitário Dom Helder com apoio técnico do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito – CONPEDI, reafirma-se como um espaço qualificado de produção, diálogo e circulação do conhecimento jurídico, reunindo a comunidade científica em torno de um propósito comum: pensar, com rigor metodológico e sensibilidade social, os caminhos do Direito diante das transformações que marcam o nosso tempo. Realizado nos dias 09 e 10 de outubro de 2025, em formato integralmente on-line, o evento assumiu como tema geral “Justiça social e tecnológica em tempos de incerteza”, convidando pesquisadoras e pesquisadores a enfrentar criticamente os impactos da inovação tecnológica, das novas dinâmicas sociais e das incertezas globais sobre as instituições jurídicas e os direitos fundamentais.

Nesta segunda edição, os números evidenciam a força do projeto acadêmico: 408 trabalhos submetidos, com a participação de 551 pesquisadoras e pesquisadores, provenientes de 21 Estados da Federação, culminando na organização de 31 e-books, que ora se apresentam à comunidade científica. Essa coletânea traduz, em linguagem acadêmica e compromisso público, a vitalidade de uma pesquisa jurídica que não se limita a descrever problemas, mas busca compreendê-los, explicar suas causas e projetar soluções coerentes com a Constituição, com os direitos humanos e com os desafios contemporâneos.

A publicação dos 31 e-books materializa um processo coletivo que articula pluralidade temática, densidade teórica e seriedade científica. Os textos que compõem a coletânea passaram por avaliação acadêmica orientada por critérios de qualidade e imparcialidade, com destaque para o método double blind peer review, que viabiliza a análise inominada dos trabalhos e exige o exame por, no mínimo, dois avaliadores, reduzindo subjetividades e preferências ideológicas. Essa opção metodológica é, ao mesmo tempo, um gesto de respeito à ciência e uma afirmação de que a pesquisa jurídica deve ser construída com transparência, responsabilidade e abertura ao escrutínio crítico.

O II ENDIF também se insere em uma trajetória institucional já consolidada: a primeira edição, realizada em junho de 2024, reuniu centenas de pesquisadoras e pesquisadores e resultou na publicação de uma coletânea expressiva, demonstrando que o Encontro se consolidou, desde o início, como um dos maiores eventos científicos jurídicos do país. A

continuidade do projeto, agora ampliada em escopo e capilaridade, reafirma a importância de se fortalecer ambientes acadêmicos capazes de integrar graduação e pós-graduação, formar novas gerações de pesquisadoras e pesquisadores e promover uma cultura jurídica comprometida com a realidade social.

A programação científica do evento, organizada em painéis temáticos pela manhã e Grupos de Trabalho no período da tarde, foi concebida para equilibrar reflexão teórica, debate público e socialização de pesquisas. Nos painéis, temas como inteligência artificial e direitos fundamentais, proteção ambiental no sistema interamericano, proteção de dados e herança digital foram tratados por especialistas convidados, em debates que ampliam repertórios e conectam a produção acadêmica aos dilemas concretos vividos pela sociedade.

A programação científica do II ENDIF foi estruturada em dois dias, 09 e 10 de outubro de 2025, combinando, no período da manhã, painéis temáticos com exposições de especialistas e debates, e, no período da tarde, sessões dos Grupos de Trabalho. No dia 09/10 (quinta-feira), após a abertura, às 09h, realizou-se o Painel I, dedicado aos desafios da atuação processual diante da inteligência artificial (“Inteligencia artificial y desafios de derechos fundamentales en el marco de la actuación procesal”), com exposição de Andrea Alarcón Peña (Colômbia) e debate conduzido por Caio Augusto Souza Lara. Em seguida, às 11h, ocorreu o Painel II, voltado à proteção ambiental no Sistema Interamericano, abordando a evolução da OC-23 ao novo marco da OC-32, com participação de Soledad Garcia Munoz (Espanha) e Valter Moura do Carmo como palestrantes, sob coordenação de Ricardo Stanziola Vieira. No período da tarde, das 14h às 17h, desenvolveram-se as atividades dos Grupos de Trabalho, em ambiente virtual, com apresentação e discussão das pesquisas aprovadas.

No dia 10/10 (sexta-feira), a programação manteve a organização: às 09h, foi realizado o Painel III, sobre LGPD e a importância da proteção de dados na sociedade de vigilância, com exposições de Laís Furuya e Júlia Mesquita e debate conduzido por Yuri Nathan da Costa Lannes; às 11h, ocorreu o Painel IV, dedicado ao tema da herança digital e à figura do inventariante digital, com apresentação de Felipe Assis Nakamoto e debate sob responsabilidade de Tais Mallmann Ramos. Encerrando o evento, novamente no turno da tarde, das 14h às 17h, seguiram-se as sessões dos Grupos de Trabalho on-line, consolidando o espaço de socialização, crítica acadêmica e amadurecimento das investigações apresentadas.

Ao tornar públicos estes 31 e-books, o II ENDIF reafirma uma convicção essencial: não há futuro democrático para o Direito sem pesquisa científica, sem debate qualificado e sem compromisso com a verdade metodológica. Em tempos de incerteza — tecnológica, social,

ambiental e institucional —, a pesquisa jurídica cumpre um papel civilizatório: ilumina problemas invisibilizados, questiona estruturas naturalizadas, qualifica políticas públicas, tensiona o poder com argumentos e oferece horizontes normativos mais justos.

Registrarmos, por fim, nosso reconhecimento a todas e todos que tornaram possível esta obra coletiva — autores, avaliadores, coordenadores de Grupos de Trabalho, debatedores e equipe organizadora —, bem como às instituições e redes acadêmicas que fortalecem o ecossistema da pesquisa em Direito. Que a leitura desta coletânea seja, ao mesmo tempo, um encontro com o que há de mais vivo na produção científica contemporânea e um convite a seguir construindo, com coragem intelectual e responsabilidade pública, um Direito à altura do nosso tempo.

Belo Horizonte-MG, 16 de dezembro de 2025.

Prof. Dr. Paulo Umberto Stumpf – Reitor do Centro Universitário Dom Helder

Prof. Dr. Franclim Jorge Sobral de Brito – Vice-Reitor e Pró-Reitor de Graduação do Centro Universitário Dom Helder

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – Pró-Reitor de Pesquisa do Centro Universitário Dom Helder

AS PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPS) E A SUSTENTABILIDADE

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS (PPPS) AND SUSTAINABILITY

Adriana Daisy dos Santos

Resumo

Este artigo analisa se o Estado possui responsabilidade subsidiária nas relações trabalhistas regidas pela CLT quando contrata por meio de Parcerias Público-Privadas (PPPs). A discussão é estruturada em cinco capítulos que abordam: os aspectos históricos e estruturais das PPPs; questões polêmicas sobre o ambiente de sua implementação; os riscos contratuais envolvidos; o estatuto jurídico da contratação e a Lei Federal nº 11.079/2004; e, por fim, a relação entre responsabilidade subsidiária do Estado nas PPPs e a sustentabilidade do meio ambiente urbano e natural. O estudo busca compreender os limites e implicações legais dessas contratações no contexto constitucional brasileiro.

Palavras-chave: Lei federal 11.079/2004, Constituição federal, Clt, Processo licitatório, Nas parcerias público-privadas, Responsabilidade subsidiário

Abstract/Resumen/Résumé

This article examines whether the State holds subsidiary liability in labor relations governed by the CLT when contracting through Public-Private Partnerships (PPPs). The discussion is structured into five chapters addressing: the historical and structural aspects of PPPs; controversial issues surrounding their implementation environment; contractual risks involved; the legal framework of contracting and Federal Law No. 11.079/2004; and finally, the relationship between the State's subsidiary liability in PPPs and the sustainability of the urban and natural environment. The study aims to understand the legal boundaries and implications of such contracts within the framework of the Brazilian Federal Constitution

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Federal law no. 11.079/2004, Federal constitution, Clt, bidding process, Public-private partnerships, subsidiary liability, Sustainability of the urban and natural environment

1. Contexto de Surgimento e Fundamentação Conceitual das PPPs

O advento das **Parcerias Público-Privadas (PPPs)** no Brasil, regulamentadas pela **Lei nº 11.079/2004**, é um reflexo direto das restrições financeiras impostas à Administração Pública, notadamente após a promulgação da **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)** (Lei Complementar nº 101/2000). A LRF limitou significativamente o volume de recursos públicos disponíveis para **investimento em infraestrutura** e grandes obras, forçando o Estado a buscar novos mecanismos de financiamento.

As PPPs representam uma **modernização do Direito Administrativo** ao institucionalizar uma modalidade de execução de serviços públicos baseada na **cooperação intensificada** entre os setores público e privado. Neste modelo, o parceiro privado aporta a capacidade de **financiamento**, a flexibilidade e a **competência gerencial e tecnológica** necessárias para projetos de alta complexidade. Em contrapartida, a Administração Pública garante o balanço contratual e assegura que a prestação do serviço satisfaça o **interesse público**, sem desequilibrar seu orçamento.

No contexto atual, o foco das PPPs se estende à **sustentabilidade**. Elas se tornam instrumentos vitais para viabilizar projetos ambientais de grande escala, como saneamento básico, limpeza urbana e o desenvolvimento de transporte público com controle de emissões de carbono, mobilizando capital e **tecnologias inovadoras** do setor privado para o desenvolvimento urbano sustentável. A relevância jurídica e social das PPPs reside na análise de sua estrutura, dos riscos contratuais e, crucialmente, da definição da **Responsabilidade Subsidiária do Estado** em relação aos encargos trabalhistas dos empregados do parceiro privado, regidos pela CLT.

2. Estrutura Legal e Diferenciação das Modalidades de Concessão

O regime jurídico das PPPs é autônomo e complementar à Lei de Concessões Comuns (Lei nº 8.987/95). O que define a PPP é a inclusão obrigatória de uma **contraprestação pecuniária** do Poder Público ao parceiro privado, algo ausente na concessão comum, onde a remuneração é, primariamente ou exclusivamente, a tarifa cobrada do usuário.

A Lei nº 11.079/2004 estabelece duas modalidades contratuais distintas de PPPs:

2.1. Concessão Patrocinada

É a concessão de serviços ou obras públicas em que o parceiro privado é remunerado tanto pela **tarifa cobrada dos usuários** quanto por uma **contraprestação pecuniária** (subvenção) paga diretamente pelo parceiro público. Ou seja, a tarifa paga pelo usuário é complementada por um aporte financeiro do Tesouro Público, geralmente

quando a demanda de usuários é insuficiente para garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.

2.2. Concessão Administrativa

É o contrato de prestação de serviços em que a **Administração Pública é a usuária direta ou indireta** do serviço. Neste caso, não há cobrança de tarifa do público, e o parceiro privado é remunerado **exclusivamente** pelo Poder Público, mediante contraprestação pecuniária periódica, em troca da disponibilidade ou da performance do serviço (Ex: construção e gestão de presídios, escolas ou hospitais, onde o Estado paga pelo uso da infraestrutura e pela manutenção dos serviços).

Requisitos e Vedações

A Lei 11.079/2004 estabelece condições objetivas para a celebração dos contratos de PPP, exigindo que estes atendam a limites mínimos e máximos:

- **Valor Mínimo:** O valor do contrato deve ser **igual ou superior a R\$ 20 milhões**.
- **Prazo Mínimo:** O período de prestação dos serviços deve ser **igual ou superior a 5 anos** (e máximo de 35 anos, incluindo eventual prorrogação).
- **Vedações (Art. 4º, III):** O contrato **não pode ter como objeto único** o fornecimento de mão-de-obra, a instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. É essencial que o contrato envolva um conjunto de atividades integradas que inclua, tipicamente, financiamento, construção, operação e manutenção.

3. O Debate Polêmico: Indelegabilidade e o Exercício do Poder de Polícia

Um dos pontos mais sensíveis e debatidos das PPPs é a fronteira entre a delegação de serviços públicos e a **indelegabilidade de funções exclusivas do Estado**. O Art. 4º, III, da Lei 11.079/2004 é categórico ao vetar a transferência do **exercício do poder de polícia, da função de regulação, da função jurisdicional** e de outras atividades inerentes à soberania do Estado.

O cerne dessa polêmica reside na aplicação das PPPs em áreas como saúde (hospitais), educação (escolas) e segurança (presídios). Nesses setores, muitas atividades-meio podem ser delegadas, mas as **atividades-fim** que exigem o **Poder de Império** e a manifestação da vontade estatal (como a aplicação de sanções, a regulação de condutas e a fiscalização de tributos) são **privativas de servidores públicos**.

A Distinção Regime Jurídico: A indelegabilidade se justifica pela natureza do vínculo jurídico dos agentes. Servidores públicos (regime estatutário) possuem **estabilidade** e são dotados de **fé pública** para exercer o poder estatal. Além disso, estão

sujeitos a um regime de responsabilidade (civil, penal e administrativa) mais rigoroso. Em contraste, os empregados do parceiro privado são regidos pela **Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)**, não possuindo as prerrogativas nem as responsabilidades inerentes à soberania estatal. A delegação de funções exclusivas a empregados celetistas seria uma subversão dos princípios constitucionais da Administração Pública e da necessidade de concurso público.

4. Gestão de Riscos e Equilíbrio Econômico-Financeiro

A **repartição objetiva de riscos** é um princípio fundamental das PPPs, previsto no Art. 5º, III, da Lei nº 11.079/2004. Ao contrário das concessões comuns, nas PPPs, a lei exige que a matriz de riscos seja detalhada no edital e no contrato.

Tipologia de Riscos

Os riscos inerentes a um contrato de longa duração e alto investimento são diversos e precisam ser alocados à parte que melhor pode gerenciá-los:

- **Risco de Demanda/Mercado:** Risco de o número de usuários do serviço ser inferior ao projetado. Nas PPPs, frequentemente este risco é **compartilhado** ou **mantido pelo parceiro público** (pela contraprestação), minimizando a volatilidade para o investidor.
- **Risco de Construção:** Atrasos na obra, custos excedentes, problemas técnicos. Normalmente, alocado ao **parceiro privado**.
- **Risco de Interferência Política/Regulatória:** Mudanças legislativas ou decisões políticas que afetem a execução do projeto. Geralmente alocado ao **parceiro público**.
- **Risco Cambial/Financeiro:** Variação de juros e câmbio que impacta o financiamento. Pode ser partilhado ou coberto por mecanismos de garantia e reequilíbrio.

O grande desafio é garantir o **equilíbrio econômico-financeiro** do contrato. Uma alocação de riscos mal feita pode resultar em **risco fiscal** para o Estado. Se o parceiro privado não conseguir cobrir seus custos ou obter o retorno prometido, o Poder Público pode ser obrigado a realizar pagamentos adicionais ou assumir o projeto integralmente, transferindo o ônus do fracasso do investimento para o contribuinte.

5. O Processo Licitatório e Mecanismos de Governança

A contratação de PPPs é feita obrigatoriamente pela modalidade **Concorrência** (Art. 10), mas o processo é substancialmente mais complexo que o de uma licitação comum, exigindo um planejamento prévio rigoroso (fase interna).

Requisitos Essenciais para a Licitação

A abertura do procedimento licitatório está condicionada à demonstração de uma série de exigências (Art. 10, I a VII), que garantem a **Responsabilidade Fiscal** do ente público:

1. **Estudo de Viabilidade Técnica e Econômico-Financeira:** Que comprove a conveniência e a real vantagem da PPP em relação a outras formas de contratação.

2. **Comprovação de Adequação Orçamentária:** As despesas criadas ou aumentadas devem ser compatíveis com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), observando os limites fiscais da LRF.

3. **Autorização da Autoridade Competente:** Manifestação formal e fundamentada na lei da autoridade máxima do Poder Executivo.

4. **Consulta Pública:** A minuta do edital e do contrato deve ser submetida à consulta pública para garantir a **transparência** e a participação da sociedade.

5. **Licença Ambiental Prévia:** Quando exigível, é um pré-requisito para o lançamento do edital.

Arbitragem e Resolução de Conflitos

A Lei das PPPs permite expressamente o uso de **mecanismos privados de resolução de disputas**, como a **arbitragem**. Esta previsão é crucial para dar segurança jurídica ao investidor privado, permitindo a solução rápida e técnica de conflitos. Contudo, seu uso é polêmico, pois a arbitragem é tradicionalmente aplicável a **direitos patrimoniais disponíveis**. O desafio jurídico é conciliar o interesse privado (lucro e segurança do investimento) com o **interesse público primário**, que é indisponível e deve prevalecer. A jurisprudência tem aceito a arbitragem, desde que o laudo arbitral não fira a legalidade e se restrinja à matéria patrimonial do contrato.

6. Conclusão: O Debate da Responsabilidade Subsidiária do Estado

O ponto culminante da análise jurídica das PPPs é a definição da responsabilidade do Poder Público quanto aos **encargos trabalhistas** não pagos pelo parceiro privado.

O Supremo Tribunal Federal (STF), ao julgar a **ADC nº 16/DF** e posteriormente em temas de Repercussão Geral (como o **Tema 246**), estabeleceu o entendimento pacificado sobre o Art. 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93 (aplicável por analogia):

• **Inadimplência não Gera Responsabilidade Automática:** O mero **inadimplemento** das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada **não transfere automaticamente** a responsabilidade pelo pagamento desses encargos à

Administração Pública. A responsabilidade do Estado não é objetiva (independente de culpa).

- **Responsabilidade Subsidiária por Culpa (Omissão):** O ente público pode ser responsabilizado **subsidiariamente** – ou seja, após a falência patrimonial do parceiro privado – se ficar comprovada sua **culpa *in vigilando***. A culpa se manifesta pela **omissão** no seu **poder-dever de fiscalizar** a execução do contrato. Se o Poder Público falhou em exigir do parceiro privado a prova de quitação de encargos trabalhistas, previdenciários e fiscais, ou se omitiu ao tomar conhecimento da má gestão do contrato, ele será responsabilizado por essa negligência.

Portanto, na esfera trabalhista, o Estado só possui **Responsabilidade Subsidiária** nas relações CLT do parceiro privado se ficar demonstrada sua **conduta culposa** (negligência) na fiscalização do contrato de Parceria Público-Privada. Essa tese busca equilibrar a proteção aos direitos do trabalhador (terceiro de boa-fé) com o princípio da legalidade e a autonomia contratual do parceiro público.