

# Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



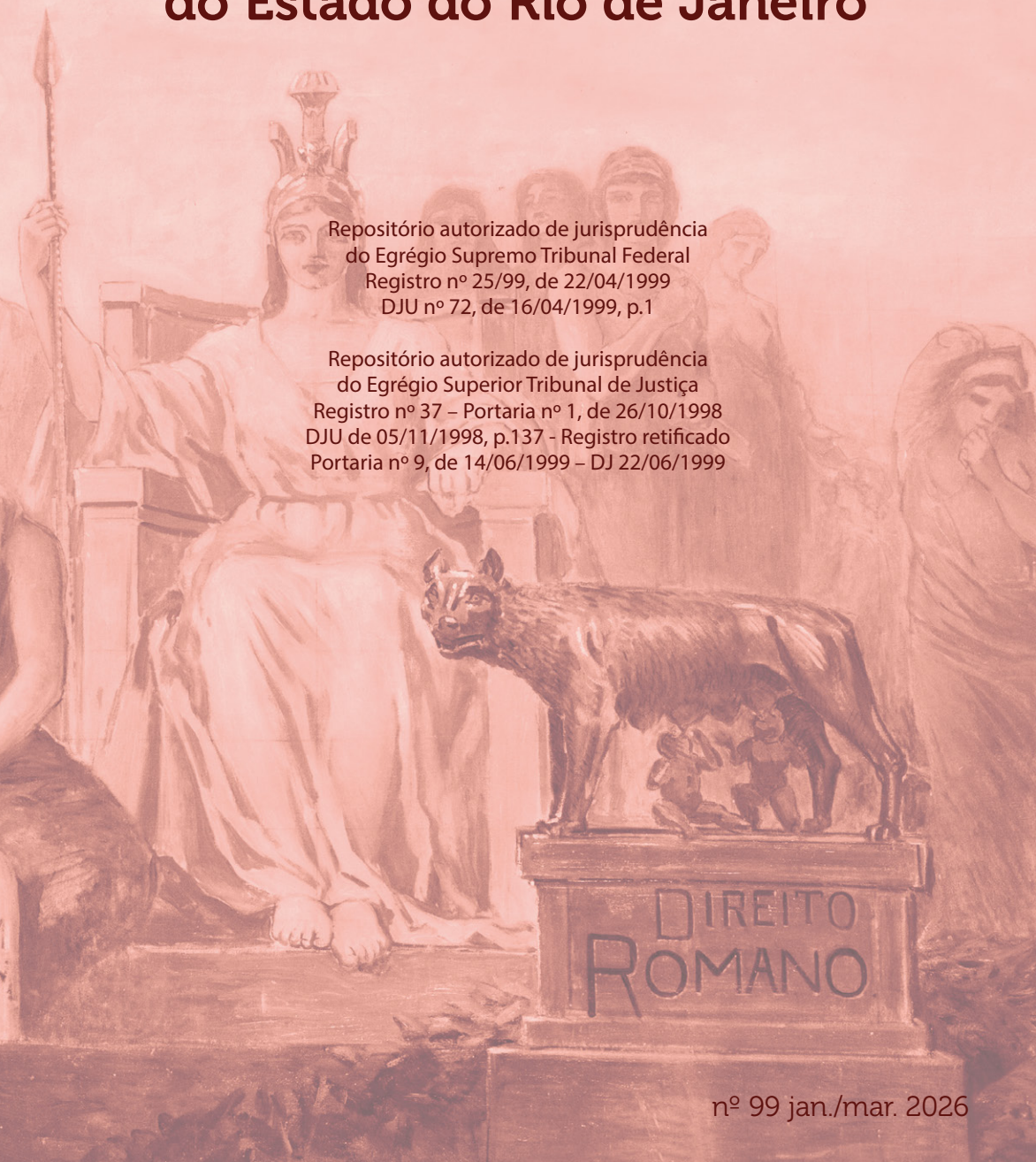
**Revista do  
Ministério Público  
do Estado do Rio de Janeiro**



# Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Repositório autorizado de jurisprudência  
do Egrégio Supremo Tribunal Federal  
Registro nº 25/99, de 22/04/1999  
DJU nº 72, de 16/04/1999, p.1

Repositório autorizado de jurisprudência  
do Egrégio Superior Tribunal de Justiça  
Registro nº 37 – Portaria nº 1, de 26/10/1998  
DJU de 05/11/1998, p.137 - Registro retificado  
Portaria nº 9, de 14/06/1999 – DJ 22/06/1999



# **Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Emerson Garcia**  
Diretor

**Adolfo Borges Filho**  
Vice-Diretor

**Sergio Demoro Hamilton**  
Diretor Honorário

## **Conselho Editorial da Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

|                                         |                               |
|-----------------------------------------|-------------------------------|
| Alexandre Antonio Franco Freitas Câmara | Guilherme Sandoval Góes       |
| Antônio do Passo Cabral                 | Marcelo Machado Costa Lima    |
| Antonio Henrique Graciano Suxberger     | Márcio Carvalho Faria         |
| Clarissa Diniz Guedes                   | Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis |
| Fernanda Medina Pantoja                 | Ronaldo Cramer                |
| Fredie Didier Jr.                       | Sofia Temer                   |
| Guilherme Peres                         |                               |

*A responsabilidade dos trabalhos publicados é exclusivamente de seus autores.*

*As reproduções fotográficas utilizadas na capa e no miolo pertencem ao acervo do Museu Histórico Nacional / IBRAM / Ministério da Cultura. As pinturas são de autoria de Carlos Oswald e fazem parte da sala Jenny Dreyfuss do Museu Histórico Nacional, no Rio de Janeiro.*

*A composição dos órgãos e das entidades constante nas páginas 5, 6, 7 e 8 é a referente ao último dia do trimestre abrangido por esta revista.*

Tiragem: 3000 exemplares | Circulação Nacional

Pede-se permuta | *On demande l'échange* | *We ask for exchange*

## **Redação e Administração**

Av. Marechal Câmara, 370 - 3º andar, Centro, Rio de Janeiro, RJ, CEP 20020-080

Telefones/Fax (21) 2219-3370 e (21) 2219-3371

[www.mprj.mp.br](http://www.mprj.mp.br) | e-mail: [rmp@mprj.mp.br](mailto:rmp@mprj.mp.br)



# **Procuradoria-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**

**Antonio José Campos Moreira**  
Procurador-Geral de Justiça

**Eduardo da Silva Lima Neto**  
Procuradoria-Geral De Justiça  
Subprocuradoria-Geral de Justiça De Administração

**Andréa Rodrigues Amin**  
Subprocuradoria-Geral de Justiça de Planejamento Institucional

**Marcelo Pereira Marques**  
Subprocuradoria-Geral de Justiça de Atribuição Originária

**Inês da Matta Andreiuolo**  
Subprocuradoria-Geral De Justiça De Recursos Constitucionais

**Patricia Mothé Glioche Bezé**  
Subprocuradoria-Geral De Justiça De Direitos Humanos E Proteção à Vítima

**Claudio Varela**  
Subprocuradoria-Geral de Justiça de Atuação Especializada

**Guilherme Mattos de Schueler**  
Chefia De Gabinete

**Carlos Roberto de Castro Jatagy**  
Consultoria Especial

**Emerson Garcia**  
Consultoria Jurídica

**Roberto Goes Vieira**  
Secretaria-Geral do Ministério Público

**Leandro Silva Navega**  
Centro de Estudos e Aperfeiçoamento Funcional

## **Corregedoria-Geral do Ministério Público**

**Ricardo Ribeiro Martins**  
Corregedor-Geral do Ministério Público

**Leônidas Filippone Farrulla Júnior**  
Subcorregedor-Geral

**Galdino Augusto Coelho Bordallo**  
Subcorregedor-Geral

**Viviane Tavares Henriques**  
Subcorregedor-Geral

• • •

## **Órgão Especial do Colégio de Procuradores de Justiça**

**Antonio José Campos Moreira**  
Procurador-Geral de Justiça

**Ricardo Ribeiro Martins**  
Corregedor-Geral do Ministério Público

### **Membros natos**

Márcio Klang  
José Maria Leoni Lopes de Oliveira  
José Antonio Leal Pereira  
Alexandre Araripe Marinho  
Augusto Dourado  
Heloisa Maria Alcofra Miguel  
José Roberto Paredes  
Nelma Gloria Trindade de Lima  
Celma Pinto Duarte de Carvalho Alves  
Fátima Maria Ferreira Melo

### **Membros eleitos**

Márcia Alvares Pires Rodrigues  
Sumaya Therezinha Helayel  
Marcelo Daltro Leite  
Flávia de Araujo Ferrer  
Angela Maria Silveira dos Santos  
Márcia Maria Tamburini Porto  
Sávio Renato Bittencourt Soares Silva  
Ana Cristina Lesqueves Barra  
Gianfilippo de Miranda Pianezzola  
Elisa Fraga de Rego Monteiro

## **Conselho Superior do Ministério Público**

**Antonio José Campos Moreira**  
Procurador-Geral de Justiça

**Ricardo Ribeiro Martins**  
Corregedor-Geral do Ministério Público

### **Titulares Eleitos**

#### **Primeira Turma**

Katia Aguiar Marques Selles Porto  
Anna Maria Di Masi  
Ana Cíntia Lazary Serour  
Gláucia Maria da Costa Santana

#### **Segunda Turma**

Walberto Fernandes de Lima  
Marcos Ramayana Blum de Moraes  
Dennis Aceti Brasil Ferreira  
Ediléa Gonçalves dos Santos Cesario

• • •

## **Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Cláudio Henrique da Cruz Viana**  
Presidente

• • •

## **Caixa de Assistência do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Eduardo da Silva Lima Neto**  
Diretor-Presidente



# **Fundação Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Sávio Renato Bittencourt Soares Silva**  
Diretor-Presidente

• • •

# **Centro dos Procuradores de Justiça do Estado do Rio de Janeiro**

**Fátima Melo**  
Presidente

• • •

# **Sicoob Coomperj**

**Luiz Antonio Ferreira de Araujo**  
Diretor-Presidente

## EDITORIAL

Temos o prazer de apresentar aos nossos leitores a edição n.º 99 da Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, abrangendo os meses de janeiro, fevereiro e março de 2026. Teria sido mais prazeroso afirmar que o primeiro trimestre do novo ano presenteou a humanidade com notícias alvissareiras no tocante à paz entre as nações e que o desenvolvimento social caminhou *pari passu* com o progresso tecnológico. Entretanto, os conflitos bélicos se agravaram e corremos o risco, sem exagero de retórica, de uma terceira guerra mundial. Há quem assevere, como o fez o saudoso Papa Francisco, que ela já se iniciou de forma fragmentada, em pontos diversos do planeta. Como consequência, o número de vítimas cresceu assustadoramente, criando-se, paralelamente, uma sociedade global de desvalidos.

No âmbito do Direito Internacional, pomos destaque na desconstrução acelerada do multilateralismo, retratada, simbolicamente, pela inoperância da ONU e de seu Conselho de Segurança. Soluções negociadas para um cessar-fogo definitivo, nas guerras envolvendo países sob a jurisdição de um organismo internacional imparcial e justo, tornaram-se utópicas. A propósito do tema, ganharam excepcional visibilidade a guerra envolvendo os Estados Unidos, Israel e o Irã, com reflexos nefastos em países que abrigam bases norte-americanas no Oriente Médio; e o Líbano, pelo fato de alojar, em seu território, terroristas do *Hezbollah*, outro braço armado iraniano. A OTAN se acha, também, ameaçada de dissolução em virtude de alguns países europeus se recusarem a permitir o uso das bases norte-americanas instaladas nos seus territórios, ainda que para fins defensivos.

Por outro lado, a guerra russo-ucraniana e a invasão da faixa de Gaza por tropas israelenses, passaram a figurar num segundo plano; pelo menos em termos de notícias. Pouco se fala da criação de um estado palestino. Destaque-se, também, a operação realizada por militares norte-americanos na Venezuela, para captura de seu ditador, levado para uma prisão nos Estados Unidos e acusado de ser um dos chefes do tráfico internacional de drogas. Fato é que as repercussões econômicas já se fazem sentir em muitos países, principalmente pelo “fechamento seletivo” do estreito de Ormuz por parte do governo iraniano; passagem obrigatória de navios petroleiros encarregados do abastecimento global de combustível fóssil. Torna-se cada vez mais urgente uma reforma estrutural da ONU, como único organismo capaz de resolver, pela via diplomática, os conflitos mundiais.

Na esfera de nosso país, o escândalo do Banco Master irrompeu na mídia e acabou levando à prisão o seu diretor-presidente. Uma rede de corrupção está sendo investigada pela Polícia Federal por envolver figuras políticas do alto escalão de poderes da República, justamente em ano importante para a democracia brasileira, com a aproximação das eleições. Outro assunto relevante diz respeito às organizações criminosas conhecidas como Comando Vermelho e PCC, que deturpam a imagem do país no exterior a ponto de poderem ser classificadas como “organizações terroristas” por parte do governo norte-americano. O papel do Ministério Público brasileiro se torna primordial e indispensável,

especialmente nas áreas do Direito Penal e Processual Penal, com suas repercussões, também, no Direito Eleitoral.

No tocante ao conteúdo da Revista, a seção doutrinária aborda assuntos variados do mundo jurídico, fato que tem se constituído como característica indissociável nas seis décadas de existência de nosso periódico.

O Observatório Jurídico traz à baila dois temas atuais e relevantes na nossa sociedade: o primeiro, traz a lume os movimentos sociais femininos se contrapondo ao patriarcado penal brasileiro do século XXI, e, o segundo, os aspectos da Lei n.º 15.245, de 2025, sob a ótica da “reação normativa ao poder paralelo das Ocrim”.

O Observatório Filosófico, no primeiro artigo, revisita a filosofia de Victor Frankl, tentando definir o que se deve entender por *sentido da vida* e, no segundo texto, adentra a “Fenomenologia de Husserl e o Mundo da Vida” na esfera da interpretação jurídica.

No Observatório Literário, é analisada a relevante temática da “saúde mental e a dignidade das instituições”.

Nas peças processuais, o primeiro parecer apresenta uma análise crítica ao projeto de reforma do Código Civil de 2002, na parte referente à sucessão do cônjuge e do companheiro. O segundo parecer foi exarado em recurso de apelação, versando sobre *sequestro e bloqueio de veículos automotivos e valores*.

Seguem-se a jurisprudência do STF e do STJ. E, também, a jurisprudência internacional, focalizando o caso das *Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil*. Finalmente, o Noticiário.

Reiteramos a todos que a Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro é publicada em duas versões: uma eletrônica e outra impressa, o que permite maior dinâmica e facilidade de acesso, contribuindo, assim, para a expansão e a democratização do saber. Desejamos aos nossos leitores agradáveis momentos de leitura e de reflexão, agradecendo aos autores que contribuíram para que esta edição viesse a lume, elogiando, outrossim, o brilhantismo de seus textos.

EMERSON GARCIA

Diretor da Revista

ADOLFO BORGES FILHO

Vice-Diretor da Revista

## Sumário

### Doutrina

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| <i>In Memoriam – Fernando da Costa Tourinho Filho</i> ..... | 19 |
|-------------------------------------------------------------|----|

A competência do juízo da infância e da juventude para as ações civis fundadas em interesses individuais de crianças e adolescentes: uma releitura à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal, eficiência, igualdade e prioridade absoluta

|                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <i>Carina Fernanda Gonçalves Flaks</i><br><i>Sérgio Luiz Ribeiro de Souza</i> ..... | 21 |
|-------------------------------------------------------------------------------------|----|

Recursos e o *amicus curiae*

|                                                              |    |
|--------------------------------------------------------------|----|
| <i>Carolina Uzeda</i><br><i>Manoela Virmond Munhoz</i> ..... | 41 |
|--------------------------------------------------------------|----|

As teorias objetivas de interpretação e a influência das conflitualidades intrínsecas no delineamento da norma jurídica

|                             |    |
|-----------------------------|----|
| <i>Emerson Garcia</i> ..... | 61 |
|-----------------------------|----|

O regime surpresa do princípio da vedação de decisão surpresa no âmbito do Superior Tribunal de Justiça

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| <i>Fabício Barbosa Barros</i> ..... | 73 |
|-------------------------------------|----|

Qual é o conceito de improbidade administrativa?

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| <i>Fabício Rocha Bastos</i> ..... | 91 |
|-----------------------------------|----|

A sobrevivência do criminoso nato: a atualidade da teoria lombrosiana sob novas roupagens no sistema penal

|                                 |     |
|---------------------------------|-----|
| <i>Gabryel Fraga Lima</i> ..... | 113 |
|---------------------------------|-----|

Os acordos de leniência ministeriais à luz das obrigações processuais positivas: o Princípio da Proteção Eficiente e o controle de convencionalidade como fundamento para os acordos no combate à corrupção

|                                                        |     |
|--------------------------------------------------------|-----|
| <i>Glauca Rodrigues Torres de Oliveira Mello</i> ..... | 149 |
|--------------------------------------------------------|-----|

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Prints de WhatsApp e mensagens eletrônicas como prova no processo penal:<br>desafios da autenticidade, integridade e cadeia de custódia na era digital<br><i>Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro</i><br><i>Rodrigo Murad Vitoriano</i> .....                                                                                                                | 175 |
| O dever da devida diligência na investigação e persecução penal como direito<br>da vítima de crime de homicídio e investigação contemporânea<br><i>Simone Sibilio do Nascimento</i> .....                                                                                                                                                                    | 219 |
| Monitoramento, prevenção e resiliência: a gestão socioambiental dos desastres<br>por incêndios florestais no Estado do Rio de Janeiro<br><i>Zilda Veloso Beck</i><br><i>Cláudia Avelar Barbosa</i><br><i>Lucilene Almeida Souza</i><br><i>Miriana Hilcenko</i><br><i>Vitória Clem Belchior dos Santos</i><br><i>Alexandre Luís Belchior dos Santos</i> ..... | 237 |

## Observatório Jurídico

|                                                                                                                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Os movimentos sociais femininos na contramão do patriarcado penal brasileiro<br>do século XXI<br><i>Maria Fernanda Dias Mergulhão</i> .....                                                                             | 253 |
| Comentários à Lei n.º 15.245/2025 e a reação normativa ao poder paralelo das<br>Orcrim – alteração no Código Penal e na Lei de Organizações Criminosas<br><i>Renee do Ó Souza</i><br><i>Rogério Sanches Cunha</i> ..... | 269 |

## Observatório Filosófico

|                                                                                                                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| Breve análise do <i>sentido da vida</i> na filosofia de Victor Frankl<br><i>Adolfo Borges Filho</i> .....                                                                                      | 289 |
| A Fenomenologia de Husserl e o Mundo da Vida: por um retorno à subjetividade<br>e às coisas mesmas no apuro requerido à interpretação jurídica<br><i>Getúlio Nascimento Braga Júnior</i> ..... | 295 |

**Observatório Literário**

Saúde mental e a dignidade das instituições: um imperativo do nosso tempo  
*Daniel Guanaes* .....305

**Pareceres**

Parecer. Objetivo: Análise crítica do projeto de reforma do Código Civil de 2002 (PL nº 04/2025), na parte relativa à sucessão do cônjuge e do companheiro.  
*Carlos Roberto Barbosa Moreira.* .....315

Parecer. Processo Judicial. 4ª Procuradoria de Justiça Junto à 8ª Câmara Criminal. Objetivo: parecer acerca do recurso de apelação interposto pela defesa técnica dos réus em razão de decisão que decretou o sequestro e bloqueio de veículos automotivos e valores.  
*Fátima Maria Ferreira Melo.* .....333

**Jurisprudência**

**Supremo Tribunal Federal**

**Jurisprudência Criminal**

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM *HABEAS CORPUS* 238.757 / GOIÁS. STF. Direito Penal. Agravo Regimental no Recurso Ordinário em *Habeas Corpus*. Trancamento de Ação Penal. Atipicidade da conduta. Lei Geral do Esporte. Manipulação de resultado esportivo.Provimento.  
*RHC-AgR 238.757, Relator(a): ANDRÉ MENDONÇA, Segunda Turma, julgado em 02-12-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 18-03-2026 PUBLIC 19-03-2026*.....351

**Jurisprudência Cível**

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 / MATO GROSSO. STF. Direito Tributário. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Benefícios fiscais de ICMS concedidos sem prévia autorização em convênio no âmbito do CONFAZ. Lei estadual promovendo a reinstituição dos benefícios e a remissão de créditos. Lei Complementar 160/2017 e convênio ICMS 190/2017. Rejeição de veto pelo Poder Legislativo. Vigência da norma reinstituidora. Violação do art. 155, § 2º,



XII, “g”, da Constituição. Renúncia de receitas. Art. 113 do ADCT. Ausência de estimativa de impacto orçamentário. Modulação de efeitos. Pedido procedente.

*ADI 6.319, Relator(a): CRISTIANO ZANIN, Tribunal Pleno, julgado em 02-12-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 09-12-2025 PUBLIC 10-12-2025.....***379**

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 / RIO DE JANEIRO. STF. Constitucional e eleitoral. Capacidade eleitoral passiva. Filiação a partido político como expressa condição de elegibilidade (CF, art. 14, §3º, V). Garantia constitucional de liberdade de criação e participação em partidos políticos. Inexistência de qualquer limitação ao pleno exercício dos direitos políticos. Vedação constitucional às candidaturas avulsas. Recurso extraordinário prejudicado com fixação de tese no tema 974 repercussão geral.

*RE 1.238.853, Relator(a): LUÍS ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 26-11-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 07-01-2026 PUBLIC 08-01-2026 .....***413**

## Superior Tribunal de Justiça

### Jurisprudência Criminal

AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS* Nº 1014496 / SÃO PAULO (2025/0232495-0). STJ. Agravo Regimental no *Habeas Corpus*. Crimes contra a honra. Difamação e injúria. Retratação. Ato unilateral. Extinção da punibilidade pelo crime de difamação. Manutenção da condenação por injúria. Recurso parcialmente provido.

*AgRg no HC n. 1.014.496-SP, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 04/11/2025, DJe de 18/11/2025.....***457**

AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS* Nº 1017622 / SANTA CATARINA (2025/0248725-9). STJ. Direito Penal. Agravo Regimental no cultivo de cannabis sativa *Habeas Corpus*. Para fins medicinais. Salvo conduto. Negativa de prestação jurisdicional. Caracterizada. Agravo improvido.

*AgRg no HC n. 1.017.622-SC, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 19/11/2025, DJe de 25/11/2025 .....***487**

### Jurisprudência Cível

RECURSO ESPECIAL Nº 2060852 / SÃO PAULO (2023/0091372-8). STJ. Direito civil. Recurso Especial. Ação Civil Pública. Dano moral coletivo. Trote universitário. Contexto jocoso. Grupo restrito de estudantes. Amplificação digital por terceiros. Ausência dos requisitos configuradores. Recurso desprovido.

*REsp 2.060.852-SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 14/10/2025, DJe de 27/10/2025.....***497**

**Jurisprudência Internacional**

Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara vs. Brasil.....517

**Noticiário**

13ª edição da Revista do CNMP é lançada com participação da  
Revista do MPRJ.....699

Revista do MPRJ participa de lançamento da Revista de Direito do TJRJ .....701

MPRJ realiza cerimônia de posse de 20 promotores de Justiça substitutos .....703

ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO.....705



Detalhe da imagem da capa



# Doutrina







## *In Memoriam*

### **Fernando da Costa Tourinho Filho**

Em março de 2026, a comunidade jurídica brasileira despediu-se de um de seus mais notáveis expoentes. Aos 99 anos, faleceu o Professor Fernando da Costa Tourinho Filho, que muito colaborou com a Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito da Bahia, construiu sólida formação jurídica e profícua produção científica. A obra *Processo Penal*, em quatro volumes, escrita com linguagem clara e rigor argumentativo, é um clássico da nossa literatura jurídica.

Na vida profissional, o Professor Tourinho, como era conhecido, foi Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo, edificando uma carreira respeitada, pautada pelo rigor técnico, pela independência funcional e pelo compromisso inabalável com a juridicidade. Após a aposentadoria, teve destacada atuação no exercício da advocacia. Paralelamente, dedicou-se intensamente ao magistério superior, lecionando Direito Processual Penal e formando inúmeras gerações de profissionais do Direito.



# **A competência do juízo da infância e da juventude para as ações civis fundadas em interesses individuais de crianças e adolescentes: uma releitura à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal, eficiência, igualdade e prioridade absoluta**

*The jurisdiction of the juvenile court for civil actions based on the individual interests of children and adolescents: a reinterpretation in light of the constitutional principles of due process of law, efficiency, equality, and absolute priority*

Carina Fernanda Gonçalves Flaks\*

Sérgio Luiz Ribeiro de Souza\*\*

## **Sumário**

1. Introdução. 2. Breve Panorama Jurisprudencial. 3. As consequências das teses vinculantes e da jurisprudência dos Tribunais sobre a efetividade da prestação jurisdicional a crianças e adolescentes. 4. Possíveis formas de interpretação constitucional da regra do art. 148, IV, do ECA à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal, eficiência, igualdade e prioridade absoluta. 5. Conclusão. 6. Referências bibliográficas.

## **Resumo**

Este estudo propõe a releitura da competência do Juízo da Infância e da Juventude em razão do panorama jurisprudencial atual que consolidou a competência absoluta dos Juízos da Infância para demandas que versam sobre direitos individuais de crianças e adolescentes, mesmo àqueles assistidos por adulto capaz (responsável legal). Ao analisar a expertise do Juízo e os impactos da submissão indiscriminada de demandas apenas pelo critério etário, propõe a reinterpretação da norma para redirecionar competências e assim assegurar decisões mais qualificadas, efetivas e

\* Promotora de Justiça do Ministério Público Estado do Rio de Janeiro. Pós-graduada em Direito da Criança e do Adolescente pelo Instituto Superior do Ministério Público.

\*\* Juiz de Direito titular da 4ª Vara da Infância e da Juventude Protetiva da Capital do TJRJ. Mestre em Políticas Públicas e Formação Humana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Juiz Coordenador do CEJUSC – Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania de Campo Grande. Presidente da Associação Brasileira dos Magistrados da Infância e da Juventude – ABRAMINJ.



eficientes à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal, garantindo assim uma tutela jurisdicional adequada às crianças e adolescentes, especialmente àqueles vulneráveis e desassistidos.

### **Abstract**

*This study proposes a reinterpretation of the jurisdiction of the Juvenile Court in light of the current jurisprudential landscape, with the STJ establishing binding theses in Repetitive Theme 1058 and IAC Theme 10 in favor of the absolute competence of Juvenile Courts for cases involving the individual rights of children and adolescents, even those assisted by a capable adult (legal guardian). By analyzing the expertise of the Court and the impacts of the indiscriminate submission of cases based solely on age criteria, it proposes a reinterpretation of the law to redirect competencies, thereby ensuring more qualified, effective, and efficient decisions in accordance with the constitutional principles of due process, thus guaranteeing adequate judicial protection for children and adolescents, especially those who are vulnerable and neglected.*

**Palavras-chave:** Competência. Ações civis individuais. Juízo da Infância e da Juventude. Princípios constitucionais. Efetividade e eficiência processual.

**Keywords:** Jurisdiction. Individual civil actions. Juvenile Court. Constitutional principles. Procedural effectiveness and efficiency.

### **1. Introdução**

A definição da competência do Juízo da Infância e da Juventude para as causas cíveis envolvendo direitos individuais de crianças e adolescentes, prevista no art. 148, IV do ECA é tema controvertido entre operadores do direito.

O assunto vinha ocupando, com uma infinidade de recursos, diversos Tribunais de Justiça pelo país, chegando ao Superior Tribunal de Justiça, que, então, afetou o tema como repercussão geral e firmou duas teses vinculantes sobre a matéria: (tema 1058) “A Justiça da Infância e da Juventude tem competência absoluta para processar e julgar causas envolvendo matrícula de menores em creches ou escolas, nos termos dos arts. 148, IV, e 209 da Lei n.º 8.069/90” e Tema/IAC n.º 10, tese B: “São absolutas as competências i) da Vara da Infância e da Juventude do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou a omissão, para as causas individuais ou coletivas arroladas no ECA, inclusive sobre educação e saúde, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores (arts. 148, IV, e 209, da Lei n. 8.069/1990; e Tese n. 1.058/STJ); ii) do local de domicílio do idoso nas causas individuais ou coletivas versando sobre serviços de saúde, assistência social ou atendimento especializado ao idoso portador de deficiência, limitação incapacitante ou doença infectocontagiosa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais

superiores (arts. 79 e 80 da Lei n.10.741/2003 e 53, III, e, do CPC/2015); iii) do Juizado Especial da Fazenda Pública, nos foros em que tenha sido instalado, para as causas da sua alçada e matéria (art. 2º, § 4º, da Lei n.12.153/2009); iv) nas hipóteses do item (iii), faculta-se ao autor optar livremente pelo manejo de seu pleito contra o estado no foro de seu domicílio, no do fato ou ato ensejador da demanda, no de situação da coisa litigiosa ou, ainda, na capital do estado, observada a competência absoluta do Juizado, se existente no local de opção (art. 52, parágrafo único, do CPC/2015, c/c o art. 2º, § 4º, da Lei n. 12.153/2009).

Com esses precedentes, o Superior Tribunal de Justiça pacificou o entendimento quanto à competência do Juízo da Infância e da Juventude para processar e julgar causas envolvendo direitos individuais de crianças e adolescentes em que o Poder Público<sup>1</sup> figure como réu. Contudo, a recente definição jurisprudencial não elimina a urgência do debate, especialmente diante dos desafios e das implicações práticas que advêm dessas decisões.

O tema, pouco explorado na doutrina pátria, tem especial relevância uma vez que apresenta contornos reais capazes de interferir decisivamente nos destinos de crianças e adolescentes em situação de extrema vulnerabilidade, inviabilizando, por vezes, o acesso à justiça e a efetiva proteção desse público.

A fixação da competência jurisdicional não encerra uma mera formalidade ou burocracia, mas, ao relacionar-se à distribuição de trabalho entre órgãos, interfere diretamente na organização judiciária e mostra-se determinante para obtenção dos resultados ótimos na prestação jurisdicional.

Nesse contexto, as discussões contemporâneas sobre o sistema de competências têm se orientado pelo viés consequencialista, bem como pela análise da competência adequada e das capacidades institucionais, afastando-se da legalidade estrita para aproximar-se da eficiência processual. Contudo, o debate sobre a competência dos juízos da Infância e Juventude passa longe de receber o tratamento à altura de sua importância. Em muitos casos, limita-se à invocação genérica do princípio do melhor interesse da criança e do adolescente — frequentemente em sua acepção

<sup>1</sup> A despeito da redação das teses firmadas, o entendimento majoritário no STJ é no sentido de que, ainda que se trate de direito individual à saúde de crianças/adolescentes, sendo matéria contratual e não caracterizada a situação de risco, deve ser reconhecida a competência da vara cível. Nesse sentido: "AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ECA. PLANO DE SAÚDE. NEGATIVA DE COBERTURA DE PROCEDIMENTO. CONTROVÉRSIA CONTRATUAL E OBRIGACIONAL. MENOR REPRESENTADO POR SUA MÃE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM.

Hipótese que trata de ação de obrigação de fazer, com pedido de antecipação de tutela, na qual pleiteia que a operadora de plano de saúde forneça tratamento prescrito ao autor diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista.

A jurisprudência desta corte é pacífica no sentido de que os casos referentes à simples negativa contratual por parte do plano de saúde possuem cunho estritamente contratual/obrigacional, não se confundindo com a tutela de direitos fundamentais do menor, o que afasta a competência da Vara da Infância e da Juventude, definida no ECA. Precedentes. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.899.994/PR, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 18/9/2023, DJe de 20/9/2023.)

mais subjetiva — sem qualquer avaliação crítica dos resultados concretos advindos dessa escolha interpretativa.

Em consequência, os resultados da opção semântica hoje dominante, dissociada de contextos reais, revelam-se desfavoráveis ao público infantojuvenil. Diante desse quadro, cabe analisar novas possibilidades de interpretação da regra do art. 148, IV, do ECA, que viabilizem a entrega adequada e eficiente da prestação jurisdicional ao público infantojuvenil.

O presente trabalho, portanto, tem por objetivo contribuir para o estudo da competência jurisdicional do Juízo da Infância e Juventude à luz da legislação vigente, em especial da regra do art. 148, IV, do ECA, e dos princípios constitucionais do devido processo legal, da eficiência, igualdade e prioridade absoluta.

Para tanto, pretende-se inicialmente examinar o atual panorama jurisprudencial relativo à competência do Juízo da Infância e Juventude para as causas cíveis fundadas em interesses individuais de crianças e adolescentes, com seus desdobramentos para o público infantojuvenil. Em seguida, propõe-se uma releitura dessas regras de competência baseada nos princípios constitucionais, com a sugestão de possíveis critérios e soluções para melhor efetivação dos direitos infantojuvenis.

## 2. Breve panorama jurisprudencial

Como exposto acima, o STJ, no Tema n.º 1058, (referente aos processos REsp 1846781/MS e REsp 1853701) firmou a tese de que “A Justiça da Infância e da Juventude tem competência absoluta para processar e julgar causas envolvendo matrícula de menores em creches ou escolas, nos termos dos arts. 148, IV, e 209 da Lei n.º 8.069/90”.

Embora a tese firmada no Tema 1058 do STJ mencione apenas o direito à educação, da leitura da fundamentação do acórdão e dos precedentes verifica-se que o posicionamento do Tribunal quanto à competência absoluta da Vara da Infância e Juventude abarcava quaisquer ações civis fundadas em direitos individuais<sup>2</sup> afetos à criança e ao adolescente na norma do art. 148, IV, do ECA.

<sup>2</sup> Como se observa da fundamentação do REsp N.º 1.846.781 - MS (2019/0328831-5): “VIII. A jurisprudência do STJ, interpretando os arts. 148, IV, e 209 da Lei 8.069/90, firmou entendimento, ao apreciar casos relativos ao direito à saúde e à educação de crianças e adolescentes, pela competência absoluta do Juízo da Infância e da Juventude para processar e julgar demandas que visem proteger direitos individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, independentemente de o menor encontrar-se ou não em situação de risco ou abandono, porquanto “os arts. 148 e 209 do ECA não excepcionam a competência da Justiça da Infância e do Adolescente, ressalvadas aquelas estabelecidas constitucionalmente, quais sejam, da Justiça Federal e de competência originária” (STJ, REsp 1.199.587/SE, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/11/2010). Em igual sentido: “Esta Corte já consolidou o entendimento de que a competência da vara da infância e juventude para apreciar pedidos referentes ao menor de idade é absoluta, consoante art. 148, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente” (STJ, AgRg no REsp 1.464.637/ES, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 28/03/2016). Adotando o mesmo entendimento: STJ, REsp 1.486.219/MG, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 04/12/2014; REsp 1.217.380/SE, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 25/05/2011; REsp 1.201.623/SE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 13/04/2011; REsp 1.231.489/SE, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/06/2013; EDcl no AREsp 24.798/SP, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, SEGUNDA TURMA, DJe de 16/02/2012. IX. Examinando

Em sequência, no Tema/IAC n.º 10, referente aos REsp 1896379/MT e REsp 1903920/MT, sobre a fixação de competência para o julgamento de matérias de direitos coletivos e individuais nas hipóteses de conflito entre norma infralegal ou lei estadual e a previsão de leis federais, no que tange a foro especializado em lides contra a Fazenda Pública, o STJ estabeleceu, na tese B,<sup>3</sup> o seguinte precedente qualificado: São absolutas as competências: i) da Vara da Infância e da Juventude do local onde ocorreu ou deva

caso idêntico ao ora em apreciação, a Segunda Turma do STJ firmou o seguinte entendimento: “O Estatuto da Criança e do Adolescente é lex specialis, prevalece sobre a regra geral de competência das Varas de Fazenda Pública, quando o feito envolver Ação Civil Pública em favor da criança ou do adolescente, na qual se pleiteia acesso às ações ou aos serviços públicos, independentemente de o infante estar em situação de abandono ou risco, em razão do relevante interesse social e pela importância do bem jurídico tutelado. Na forma da jurisprudência do STJ, ‘a competência da vara da infância e juventude para apreciar pedidos referentes ao menor de idade é absoluta, consoante art. 148, inciso IV, do Estatuto da Criança e do Adolescente’ (STJ, AgRg no REsp 1.464.637/ES, Rel.Min. Sérgio Kukina, Primeira Turma, DJe de 28.3.2016). Assim, ao afastar a competência da Vara da Infância, da Adolescência e do Idoso para o julgamento de mandamus destinado a assegurar vaga em creche para menor, o Tribunal local dissentiu do entendimento desta Corte Superior, devendo o acórdão vergastado ser -reformado” (STJ, REsp 1.833.909/MS, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, DJe de 19/12/2019). No mesmo sentido, apreciando hipóteses idênticas à ora em julgamento: STJ, REsp 1.760.648/MS, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, DJe de 08/02/2019; REsp 1.762.782/MS, Rel. Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, DJe de 11/12/2018

<sup>3</sup> Fixam-se as seguintes teses vinculantes no presente IAC: Tese A) Prevalecem sobre quaisquer outras normas locais, primárias ou secundárias, legislativas ou administrativas, as seguintes competências de foro: i) em regra, do local do dano, para ação civil pública (art. 2º da Lei n.º 7.347/1985); ii) ressalvada a competência da Justiça Federal, em ações coletivas, do local onde ocorreu ou deva ocorrer o dano de impacto restrito, ou da capital do Estado, se os danos forem regionais ou nacionais, submetendo-se ainda os casos à regra geral do CPC, em havendo competência concorrente (art. 93, I e II, do CDC). Tese B) São absolutas as competências: i) da Vara da Infância e da Juventude do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou a omissão, para as causas individuais ou coletivas arroladas no ECA, inclusive sobre educação e saúde, ressalvada a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores (arts. 148, IV, e 209 da Lei n.º 8.069/1990 e Tese 1.058/STJ); ii) do local de domicílio do idoso nas causas individuais ou coletivas versando sobre serviços de saúde, assistência social ou atendimento especializado ao idoso portador de deficiência, limitação incapacitante ou doença infectocontagiosa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores (arts. 79 e 80 da Lei n.º 10.741/2003; e 53, III, e, do CPC/2015); iii) do Juizado Especial da Fazenda Pública, nos foros em que tenha sido instalado, para as causas da sua alçada e matéria (art. 2º, § 4º, da Lei n.º 12.153/2009); iv) nas hipóteses do item (iii), faculta-se ao autor optar livremente pelo manejo de seu pleito contra o Estado no foro de seu domicílio, no do fato ou ato ensejador da demanda, no de situação da coisa litigiosa ou, ainda, na capital do Estado, observada a competência absoluta do Juizado, se existente no local de opção (art. 52, parágrafo único, do CPC/2015, c/c o art. 2º, § 4º, da Lei n.º 12.153/2009). Tese C) A instalação de vara especializada não altera a competência prevista em lei ou na Constituição Federal, nos termos da Súmula n.º 206/STJ (“A existência de vara privativa, instituída por lei estadual, não altera a competência territorial resultante das leis de processo.”). A previsão se estende às competências definidas no presente IAC n.º 10/STJ. Tese D) A Resolução n.º 9/2019/TJMT é ilegal e inaplicável quanto à criação de competência exclusiva em comarca eleita em desconformidade com as regras processuais, especificamente quando determina a redistribuição desses feitos, se ajuizados em comarcas diversas da 1ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca de Várzea Grande/MT. Em consequência: i) Fica vedada a redistribuição à 1ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca de Várzea Grande/MT dos feitos propostos ou em tramitação em comarcas diversas ou em juizados especiais da mesma ou de outra comarca, cujo fundamento, expresso ou implícito, seja a Resolução n.º 9/2019/TJMT ou normativo similar; ii) Os feitos já redistribuídos à 1ª Vara Especializada de Várzea Grande/MT com fundamento nessa norma deverão ser devolvidos aos juízos de origem, salvo se as partes, previamente intimadas, concordarem expressamente em manter o processamento do feito no referido foro; iii) No que tange aos processos já ajuizados - ou que venham a ser ajuizados - pelas partes originariamente na 1ª Vara Especializada da Fazenda Pública da Comarca de Várzea Grande/MT, poderão prosseguir normalmente no referido juízo; iv) Não se aplicam as previsões dos itens (ii) e (iii) aos feitos de competência absoluta, ou seja: de competência dos Juizados Especiais da Fazenda, das Varas da Infância e da Juventude ou do domicílio do idoso, nos termos da Tese B do IAC n.º 10/STJ. BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Incidente de Assunção de Competência n.º 10*. Relator: Ministro OG FERNANDES. Julgado em: 21

ocorrer a ação ou a omissão, para as causas individuais ou coletivas arroladas no ECA, inclusive sobre educação e saúde, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores (arts. 148, IV, e 209 da Lei n.8.069/1990; e Tese n. 1.058/STJ); ii) do local de domicílio do idoso nas causas individuais ou coletivas versando sobre serviços de saúde, assistência social ou atendimento especializado ao idoso portador de deficiência, limitação incapacitante ou doença infectocontagiosa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores (arts. 79 e 80 da Lei n.10.741/2003 e 53, III, e, do CPC/2015); iii) do Juizado Especial da Fazenda Pública, nos foros em que tenha sido instalado, para as causas da sua alçada e matéria (art. 2º, § 4º, da Lei n.12.153/2009); iv) nas hipóteses do item (iii), faculta-se ao autor optar livremente pelo manejo de seu pleito contra o estado no foro de seu domicílio, no do fato ou ato ensejador da demanda, no de situação da coisa litigiosa ou, ainda, na capital do estado, observada a competência absoluta do Juizado, se existente no local de opção (art. 52, parágrafo único, do CPC/2015, c/c o art.2º, § 4º, da Lei n. 12.153/2009).

As teses foram firmadas conforme a jurisprudência consolidada do STJ no sentido da competência absoluta do Juízo da Infância e da Juventude para processar e julgar demandas que visem proteger direitos individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, independentemente de a criança/adolescente encontrar-se ou não em situação de risco ou abandono, sob o fundamento de que as regras dos artigos 148 e 209, do ECA, não excepcionam a competência da Justiça da Infância e do Adolescente, ressalvadas aquelas estabelecidas constitucionalmente, quais sejam, da Justiça Federal e de competência originária. Ressalte-se, contudo, que o entendimento dominante do STJ não era, necessariamente, o dos tribunais estaduais. O Tribunal de Justiça do Mato Grosso do Sul, por exemplo, havia decidido, no caso do RESP 1846781, que a competência seria da Vara de Fazenda pois, no caso dos autos, a criança não se encontrava em situação de risco e a competência da Vara da Infância e da Juventude estaria adstrita às matérias que envolvem situação de risco nos termos da interpretação sistemática do art. 148 e 98 do ECA.

O Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por seu turno, tem entendimento consolidado de que, nas ações de saúde movidas em face de entes públicos, a mera presença de 'menor' de idade incapaz no polo ativo não atrai, por si só, a competência da Vara da Infância e da Juventude. A jurisprudência do TJRJ exige, para que seja reconhecida a competência especializada da Vara da Infância e da Juventude, a configuração de condição especial, qual seja, a existência de situação concreta de risco ou de abandono. Em diversas decisões, aliás, pontua-se que a titularidade de direito à saúde é universal, não sendo própria a uma fase da vida de maneira a justificar a

---

out. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 13 dez. 2021. Disponível em: <https://www.stj.jus.br>. Acesso em: 05/05/2025.

competência especializada, razão pela qual exige-se a demonstração de desamparo ou ameaça ao acesso aos direitos fundamentais da criança ou do adolescente.<sup>4</sup>

No que concerne às ações de educação, o TJRJ segue a tese vinculante do Tema n.º 1058, que determina o caráter absoluto da competência das Varas da Infância e da Juventude, não exigindo, assim, a configuração de situação de risco concreta.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> EMENTA: CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER. PRESTAÇÃO DE SERVIÇO PÚBLICO DE SAÚDE. AÇÃO AJUIZADA POR MENOR ABSOLUTAMENTE INCAPAZ EM FACE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO E DO MUNICÍPIO DE TERESÓPOLIS. AÇÃO DISTRIBUÍDA PERANTE O JUÍZO DE DIREITO DA VARA DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE DA COMARCA DE TERESÓPOLIS, QUE DECLINOU DA COMPETÊNCIA PARA UM DOS JUÍZES CÍVEIS DE TERESÓPOLIS. 1. Autora que está devidamente representada por sua genitora, que, aliás, diligentemente, busca dos entes públicos o adequado tratamento de saúde para a sua filha, não se encontrando, portanto, em situação de risco ou estado de abandono capaz de justificar a fixação da competência da Vara da Infância e da Juventude, na forma do disposto nos artigos 98 e 148 do Estatuto da Criança e do Adolescente. 2. Portanto, correto o declínio de competência para o Juízo Suscitante. Precedentes. IMPROCEDÊNCIA DO CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. 0013622-73.2025.8.19.0000 - Des(a). FLÁVIA ROMANO DE REZENDE - Julgamento: 29/04/2025 - OITAVA CAMARA DE DIREITO PÚBLICO.

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA SUSCITADO PELO JUÍZO DA VARA DE FAMÍLIA, DA INFÂNCIA, DA JUVENTUDE E DO IDOSO DA COMARCA DE BARRA DO PIRAI EM FACE DO JUÍZO DE DIREITO DA 2ª VARA DA COMARCA DE BARRA DO PIRAI, QUE POSSUI COMPETÊNCIA FAZENDÁRIA. AÇÃO DE OBRIGAÇÃO DE FAZER PARA FORNECIMENTO DE MEDICAMENTO. CONTROVÉRSIA ACERCA DO ARTIGO 148, IV, DO ECA, QUE PREVÊ A COMPETÊNCIA ABSOLUTA DA JUSTIÇA DA INFÂNCIA E JUVENTUDE PARA OS DIREITOS AFETOS À CRIANÇA E AO ADOLESCENTE. INTERPRETAÇÃO DA REDAÇÃO QUE NÃO SE RESUME À FAIXA ETÁRIA DO TITULAR DO DIREITO, EXIGINDO QUE O INTERESSE SEJA PRÓPRIO À CRIANÇA OU ADOLESCENTE, TRATANDO-SE DE COMPETÊNCIA EM RAZÃO DA MATÉRIA. DECLARAÇÃO DA COMPETÊNCIA ABSOLUTA E EXCLUSIVA DAS VARAS DA INFÂNCIA E JUVENTUDE QUE REDUNDARIA, NA PRÁTICA, NA REMESSA DE TODOS OS FEITOS SOBRE MEDICAMENTOS/TRATAMENTOS MÉDICOS AJUIZADOS POR CRIANÇAS E ADOLESCENTES AO REFERIDO ÓRGÃO JURISDICCIONAL. DIREITO UNIVERSAL À SAÚDE QUE, DIVERSAMENTE DO DIREITO À CRECHE E À EDUCAÇÃO BÁSICA, NÃO É PRÓPRIO DESSA FASE DA VIDA, SENDO TITULARIZADO TANTO POR ADULTOS COMO POR CRIANÇAS E ADOLESCENTES. PETIÇÃO INICIAL QUE NÃO INVOKA DIREITO ESPECÍFICO INFANTOJUVENIL, TRAZENDO CAUSA DE PEDIR QUE SERVIRIA ÀS PESSOAS EM GERAL, INDEPENDENTEMENTE DA FAXIA ETÁRIA. LEITURA EXCESSIVAMENTE AMPLIADA DO ARTIGO 148, IV, DA LEI 8078/90 QUE, AO INVÉS DE MATERIALIZAR O SUPERIOR INTERESSE E ABSOLUTA PRIORIDADE DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE, ACABARIA POR ABARROTAR AS VARAS DA INFÂNCIA E JUVENTUDE, PREJUDICANDO O TRÂMITE DOS FEITOS QUE EFETIVAMENTE NECESSITAM DE SUA ANÁLISE ESPECIALIZADA. CONFLITO QUE SE JULGA PROCEDENTE PARA DECLARAR A COMPETÊNCIA DA 2ª VARA DA COMARCA DE BARRA DO PIRAI PARA O PROCESSAMENTO E JULGAMENTO DA DEMANDA ORIGINÁRIA. 0040701-61.2024.8.19.0000 - CONFLITO DE COMPETÊNCIA. Des(a). JACQUELINE LIMA MONTENEGRO - Julgamento: 09/07/2024 - PRIMEIRA CAMARA DE DIREITO PÚBLICO.

<sup>5</sup> Direito à Educação. Ação de obrigação de fazer em face Município de Duque de Caxias. Menor de idade. Pedido de fornecimento de transporte escolar. Declínio da competência para a Vara da Infância, a Juventude e do Idoso, que suscitou o presente conflito negativo de competência. A pretensão deduzida se enquadra no direito à educação e sob a ótica da doutrina da proteção integral a competência é absoluta do Juízo da Infância e Juventude em razão da matéria, como preveem arts. 148, IV e 209 da Lei n. 8.069/90. O transporte escolar gratuito é um direito-meio previsto no art. 10 da Lei n. 9394/96; Lei de Diretrizes e Bases, por ser um instrumento de acesso ao direito-fim à educação, garantido às crianças e adolescentes pela Constituição, sendo considerado uma extensão daquele direito fundamental. Aplicação do Tema Repetitivo n. 1058, firmado pelo STJ no julgamento do REsp n. 1.853.701: “[...] A jurisprudência do STJ, interpretando os arts. 148, IV, e 209 da Lei 8.069/90, firmou entendimento, ao apreciar casos relativos ao direito à saúde e à educação de crianças e adolescentes, pela competência absoluta do Juízo da Infância e da Juventude para processar e julgar demandas que visem proteger direitos individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, independentemente de o menor encontrar-se ou não em situação de risco ou abandono, porquanto “os arts. 148 e 209 do ECA não excepcionam a competência da Justiça da Infância e do Adolescente, ressalvadas aquelas estabelecidas constitucionalmente, quais sejam, da Justiça Federal e de competência originária” (STJ, REsp 1.199.587/SE, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 12/11/2010). [...] O Estatuto da Criança e do Adolescente é lex specialis, prevalece sobre a regra geral de competência das Varas de Fazenda Pública, quando o feito envolver Ação



Já em relação às ações de cunho obrigacional, em que pese as teses vinculantes firmadas e o conteúdo do direito material em questão, o entendimento majoritário no STJ apresenta-se em sentido diverso: ainda que se trate de direito individual à saúde de crianças/adolescentes, os casos de negativa contratual por parte de plano de saúde revestem-se de natureza estritamente obrigacional e não se confundem com a tutela de direitos fundamentais, razão pela qual fica afastada a competência da VIJ.<sup>6</sup>

No Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, as questões contratuais referentes ao direito à educação vêm sendo majoritariamente tratadas como de competência da Vara da Infância e Juventude.

### **3. As consequências das teses vinculantes e da jurisprudência dos tribunais sobre a efetividade da prestação jurisdicional a crianças e adolescentes**

Traçado esse breve panorama do cenário jurisprudencial, vale analisar as consequências das teses vinculantes e decisões dos tribunais sobre a efetividade da prestação jurisdicional a crianças e adolescentes.

O entendimento atual do STJ fixado nos temas 1058 e IAC 10 – tese B, com a devida vênia, embora aparentemente benéfico ao público infantojuvenil acarreta, em verdade, desproteção à camada mais vulnerável da sociedade: as crianças e adolescentes que não se encontram com seus direitos fundamentais devidamente protegidos por qualquer adulto capaz (responsável legal).

Cabe à família, em primeiro lugar, assegurar a efetivação dos direitos de crianças e adolescentes.<sup>7</sup> O que se espera na sociedade atual, destarte, é que as famílias exerçam sua função protetiva e ao menos um dos pais — e na falta destes,

---

Civil Pública em favor da criança ou do adolescente, na qual se pleiteia acesso às ações ou aos serviços públicos, independentemente de o infante estar em situação de abandono ou risco, em razão do relevante interesse social e pela importância do bem jurídico tutelado. [...] (REsp n. 1.846.781/MS, relatora Ministra Assusete Magalhães, Primeira Seção, julgado em 10/2/2021, DJe de 29/3/2021.) Improcedência do conflito para declarar a competência da Vara da Infância, da Juventude e do Idoso da Comarca de Duque de Caxias. 0037381-03.2024.8.19.0000 - CONFLITO DE COMPETÊNCIA. Des(a). NAGIB SLAIBI FILHO - Julgamento: 17/07/2024 - TERCEIRA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 6ª CÂMARA CÍVEL)

<sup>6</sup> AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. PROCESSUAL CIVIL. ECA. PLANO DE SAÚDE. NEGATIVA DE COBERTURA DE PROCEDIMENTO. CONTROVÉRSIA CONTRATUAL E OBRIGACIONAL. MENOR REPRESENTADO POR SUA MÃE. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM.

Hipótese que trata de ação de obrigação de fazer, com pedido de antecipação de tutela, na qual pleiteia que a operadora de plano de saúde forneça tratamento prescrito ao autor diagnosticado com Transtorno do Espectro Autista.

A jurisprudência desta corte é pacífica no sentido de que os casos referentes à simples negativa contratual por parte do plano de saúde possuem cunho estritamente contratual/obrigacional, não se confundindo com a tutela de direitos fundamentais do menor, o que afasta a competência da Vara da Infância e da Juventude, definida no ECA. Precedentes. Agravo interno improvido.

(AgInt no REsp n. 1.899.994/PR, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 18/9/2023, DJe de 20/9/2023.)

<sup>7</sup> Na CRFB: “Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. E no ECA: “Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação,

um guardião ou tutor — seja capaz de buscar os meios necessários para garantir a observância desses direitos.

Infelizmente, significativo número de crianças e adolescentes não contam com qualquer adulto que se responsabilize adequadamente por sua criação e proteção, experimentando uma situação de risco por desassistência (art. 98, II do ECA), seja por abuso, violência ou negligência por parte dos responsáveis legais. Nesses casos, incumbe ao Ministério Público, como substituto processual, defender os direitos desses indivíduos, buscando, se necessário, a tutela judicial junto à Vara da Infância e Juventude.

Nesse sentido, são propostas diariamente diversas ações pelo Ministério Público em favor de crianças/adolescentes, tais como ações para afastamento de criança/adolescente do convívio familiar, destituição do poder familiar, representações por infrações administrativas em face de pais ou responsáveis, ações de natureza coletiva referentes a serviços específicos voltados ao público infantojuvenil e ações para responsabilização de adolescentes em conflito com a lei. Além disso, as Varas de Infância e Juventude também são responsáveis pelo processamento das ações de adoção, das medidas de acolhimento e execução das medidas socioeducativas.

A expertise dos Juízos de Infância e Juventude, portanto, contempla os procedimentos especiais previstos no ECA e na legislação específica, como a Lei n.º 12.594/12 (lei que institui o Sistema Nacional Socioeducativo - SINASE), assim como o tratamento urgente de questões relacionadas a situações de abandono, maus-tratos e grave negligência de crianças e adolescentes (a situação de risco por desassistência acima descrita).

De outro lado, as demandas judiciais ajuizadas por crianças e adolescentes assistidos/protegidos por representante legal, tais como ações em que se pleiteiam a oferta de vaga escolar, profissional de apoio escolar, medicamentos ou outros tratamentos de saúde exigem do Poder Judiciário uma série de providências urgentes para garantir esses direitos, principalmente no que concerne a direitos indisponíveis como saúde e educação.

Tem-se aí já um primeiro impacto negativo da concentração das causas sob o Juízo da Infância e da Juventude: o público que goza da prioridade absoluta constitucional — que compreende a precedência de atendimento nos serviços públicos<sup>8</sup>

---

à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

<sup>8</sup> Art. 4º É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária. §1º A garantia de prioridade compreende: a) primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; b) precedência de atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública; c) preferência na formulação e na execução das políticas sociais públicas d) destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude. § 2º Compete aos pais, além de zelar pelos direitos de que trata o art. 3º desta Lei, prestar aos filhos assistência afetiva, por meio de convívio ou de visitação periódica, que permita o acompanhamento da formação psicológica, moral e social da pessoa em desenvolvimento. § 3º Para efeitos desta Lei, considera-se assistência afetiva: I – orientação

— disputa entre si os recursos limitados do Juízo da Infância e Juventude, enquanto os demais processos correm em apartado, muitas vezes em Juízos especializados por matéria e preservados da inconveniência da tramitação e julgamento prioritária dos feitos relativos aos direitos de crianças e adolescentes.

Outra consequência preocupante refere-se à sobrecarga de trabalho imposta aos Juízos da Infância e da Juventude e seus respectivos cartórios decorrente da elevada quantidade de processos e da diversidade temática que envolve os direitos infantojuvenis.

Os procedimentos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente, voltados à proteção de indivíduos em condição de especial vulnerabilidade — conforme definido no artigo 98, inciso II — demandam atuação judicial imediata e eficaz. Imagine-se o prejuízo da permanência desnecessária de uma criança em serviço de acolhimento, da demora na decisão ou em seu cumprimento em um processo que vise ao afastamento de pais ou responsáveis por violações de direitos de extrema gravidade.

Casos dessa natureza ilustram a necessidade de alocação de recursos exclusivos e especializados: a morosidade ou qualquer outra falha da Justiça podem, por exemplo, frustrar as chances de adoção, ocasionar graves riscos à integridade física ou mesmo risco de morte a crianças e adolescentes que sequer podem contar com a proteção adequada de um responsável legal. Os interesses em jogo dessa parcela tão vulnerável da população não admitem sequer um breve atraso na prestação jurisdicional, sob pena de comprometer o resultado útil do processo e, em última análise, o devido processo legal.

A solução teórica — o incremento da força de trabalho nas Varas de Infância e Juventude — esbarra não apenas na realidade de escassez de servidores e magistrados, mas também nas dificuldades concretas de remanejamento de pessoal.

Outro efeito relevante diz respeito à falta de especialização que as decisões em comento impõem aos Juízos da Infância e da Juventude. Ao se atribuir a esses Juízos a competência para processar toda e qualquer matéria apenas em razão do recorte etário dos sujeitos envolvidos, inviabiliza-se o aproveitamento da lógica de especialização por matéria que orienta a organização judiciária contemporânea em busca da eficiência.

Há, de fato, demandas que guardam íntima relação com a infância e adolescência, para as quais os institutos do direito processual previstos no ECA e na legislação correlata se mostram plenamente adequados. Contudo, outras exigem conhecimento técnico aprofundado em áreas complexas, como saúde e educação — políticas que, embora impactem o público infantojuvenil, não se restringem a ele. A perpetuação do critério etário como único vetor de competência acaba por excluir crianças e adolescentes dos benefícios da especialização temática, assegurada aos demais jurisdicionados.

---

quanto às principais escolhas e oportunidades profissionais, educacionais e culturais; II – solidariedade e apoio nos momentos de intenso sofrimento ou de dificuldade; III – presença física espontaneamente solicitada pela criança ou adolescente quando possível de ser atendida.

Nesse ponto, vale destacar que a especialização dos Juízos – como pilar da prestação jurisdicional eficiente — em nada se confunde com capacitação ou profissionalização. Como ensina o Professor Antônio do Passo Cabral em sua obra:

“A especialização é uma prática profissional baseada na busca pelo domínio de conhecimento e técnicas ao ponto de serem exercitadas em nível relativamente alto se comparado com outros centros decisórios. Assim, a especialização não se confunde com a capacitação ou profissionalização”.<sup>9</sup>

Dessa forma, constata-se que, embora as decisões que concentram competências no Juízo da Infância e da Juventude estejam fundamentadas na proteção integral e no melhor interesse do público infantojuvenil, os resultados práticos dessa escolha evidenciam-se, ao final, prejudiciais. A aplicação da legalidade estrita e da interpretação literal da norma não permite alcançar os fins protetivos consagrados pelo ordenamento jurídico. Cabe examinar, portanto, a possibilidade de uma abordagem que privilegie a legalidade finalística, capaz de realizar os objetivos constitucionais de proteção, eficiência e prioridade absoluta.

#### **4. Possíveis formas de interpretação constitucional da regra do art. 148, IV, do ECA, à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal, eficiência, igualdade e prioridade absoluta.**

O estabelecimento de um sistema de repartição de competências com prescrições normativas preestabelecidas inclui-se nas garantias dos princípios do juiz natural e do devido processo legal.

As normas que delimitam o exercício do poder jurisdicional precisam, portanto, estar previamente estabelecidas no ordenamento jurídico — o que a doutrina traduz como a ideia de tipicidade das competências.<sup>10</sup>

Ocorre que, ao contrário do que possa parecer inicialmente, a obrigatoriedade de fixação de normas predefinidas não se confunde com a exigência de um texto explícito que preveja as hipóteses de competência. A competência pode ser, portanto, explícita

<sup>9</sup> CABRAL, Antônio do Passo. Juiz Natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. Coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P. 287.

<sup>10</sup> Nesse sentido, Antônio Cabral: “Nessa ordem de ideias, normas de competência são regras sobre como e por quais atos jurídicos novas normas jurídicas ou efeitos jurídicos podem ser produzidos validamente. São enunciados prescritivos que indicam quais sujeitos podem exercer certo poder. Mas também são uma autorização: as normas de competência empoderam ou habilitam, seja o indivíduo, seja o próprio Estado, para a edição de normas ou a produção de efeitos jurídicos. Muitos extraem daí a ideia de tipicidade das competências, ou sua dependência de um texto (legal ou regulamentar)”. CARNEIRO, Leonardo. Apud CABRAL, Antônio do Passo. Juiz Natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. Coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021. P. 136.

— baseada na interpretação literal do texto — ou implícita, quando evidenciado o sentido da norma através do emprego de outros métodos interpretativos.

Assim, o aplicador do direito, ao buscar o sentido da norma que define competência — assim como de qualquer outra — deve se valer dos métodos de interpretação existentes, sendo o processo gramatical apenas o primeiro passo da exegese. Cada uma das normas de um ordenamento jurídico insere-se dentro de um contexto maior, que precisa ser avaliado quando da atividade hermenêutica.

As normas infraconstitucionais têm seu fundamento de validade na Constituição, de sorte que os princípios constitucionais, irradiando sua força normativa cogente, devem funcionar como critérios obrigatórios e inafastáveis de interpretação. Cabe a eles nortear a aplicação das normas infraconstitucionais, assegurando que sua eficácia esteja de acordo com os valores e objetivos consagrados pela ordem constitucional.

A eficácia interpretativa dos princípios constitucionais estabelece, assim, que o intérprete, diante de múltiplas possibilidades exegéticas, opte por aquela que melhor realize os princípios constitucionais pertinentes.

Sob essa perspectiva, tem-se que a análise do sistema de competências exige uma interpretação permeada pelas normas constitucionais. No caso sob exame, pelos princípios do devido processo legal, eficiência, igualdade, e prioridade absoluta.

Passemos então a analisar a regra do art. 148, IV, do ECA, que estabelece a competência do Juízo da Infância e Juventude para as ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, objeto de nossa análise, *in verbis*:

*“Art. 148. A Justiça da Infância e da Juventude é competente para:*

*(...)*

*IV - conhecer de ações civis fundadas em interesses individuais, difusos ou coletivos afetos à criança e ao adolescente, observado o disposto no art. 209<sup>11</sup>;*

*(...)*

*Parágrafo único. Quando se tratar de criança ou adolescente nas hipóteses do art. 98, é também competente a Justiça da Infância e da Juventude para o fim de:*

- a) conhecer de pedidos de guarda e tutela;*
- b) conhecer de ações de destituição do pátrio poder familiar, perda ou modificação da tutela ou guarda;*
- c) suprir a capacidade ou o consentimento para o casamento;*

<sup>11</sup> Art. 209. As ações previstas neste Capítulo serão propostas no foro do local onde ocorreu ou deva ocorrer a ação ou omissão, cujo juízo terá competência absoluta para processar a causa, ressalvadas a competência da Justiça Federal e a competência originária dos tribunais superiores.

- d) conhecer de pedidos baseados em discordância paterna ou materna, em relação ao exercício do pátrio poder familiar;*
- e) conceder a emancipação, nos termos da lei civil, quando faltarem os pais;*
- f) designar curador especial em casos de apresentação de queixa ou representação, ou de outros procedimentos judiciais ou extrajudiciais em que haja interesses de criança ou adolescente;*
- g) conhecer de ações de alimentos;*
- h) determinar o cancelamento, a retificação e o suprimento dos registros de nascimento e óbito.”*

É preciso reconhecer que a interpretação literal do dispositivo art. 148, IV, quando dissociada dos comandos principiológicos constitucionais, conduz à conclusão de que toda e qualquer ação fundada em direito individual de crianças e adolescentes estaria inserida na competência do Juízo da Infância e Juventude e que eventual análise de situação de risco (art. 98 do ECA) ficaria adstrita às hipóteses do parágrafo único. Nesse raciocínio, a análise da situação de risco prevista no artigo 98 do ECA restaria limitada às hipóteses do parágrafo único, restringindo-se àquelas expressamente ali descritas.

Tal leitura, contudo, amplia de forma desproporcional o alcance da competência da Vara da Infância e da Juventude, incluindo até mesmo ações de natureza contratual — como, por exemplo, demandas ajuizadas contra planos de saúde<sup>12</sup> —, já que o dispositivo não estabelece qualquer ressalva quanto à matéria envolvida. Esse entendimento compromete a racionalidade do sistema judiciário, ao exigir-se dos Juízos especializados em infância e juventude conhecimento técnico próprio de diversas outras áreas do direito, como o direito civil, consumerista, regulatório, além do regramento específico de políticas públicas complexas.

Importa ressaltar que o próprio Superior Tribunal de Justiça, em diversas ocasiões, afasta-se da interpretação estritamente literal do dispositivo legal, reconhecendo a competência das Varas Cíveis para o processamento e julgamento de ações individuais relacionadas a interesses individuais de crianças e adolescentes de natureza contratual ou patrimonial<sup>13</sup>. Prosseguindo na linha argumentativa, impõe-se indagar: o resultado exegético alcançado está em conformidade com os princípios

<sup>12</sup> Como exposto acima, o entendimento majoritário do STJ é no sentido de que ainda que se trate de direito individual à saúde de crianças ou de adolescentes, sendo matéria contratual e não caracterizada a situação de risco, a competência é da vara cível.

<sup>13</sup> DIREITO PROCESSUAL CIVIL. CONFLITO DE COMPETÊNCIA. COMPETÊNCIA TERRITORIAL. AÇÃO INDENIZATÓRIA CONTRA MUNICÍPIO. CONFLITO CONHECIDO.

I. Caso em exame

1. Conflito de competência entre o Juízo de Direito da 2ª Vara de São João Batista/SC e o Juízo de Direito da 3ª Vara Cível de Sapiranga/RS, em ação indenizatória ajuizada por menor, representada por sua genitora,

constitucionais do devido processo legal, da eficiência, da igualdade e da prioridade absoluta? As consequências práticas decorrentes da interpretação literal conduzem ao desfecho juridicamente esperado à luz da Constituição da República? Traduzem os valores fundamentais que estruturam o Estado Democrático de Direito ou, ao contrário, produzem efeitos que se afastam radicalmente desses pilares normativos?

O julgador, ao buscar o real sentido da norma, não pode se furtar à análise das consequências práticas decorrentes de sua escolha hermenêutica. Aliás, esse foi o entendimento adotado pelo legislador ordinário através da norma do art. 1º da lei 13655/18 ao estabelecer que, nas esferas administrativa, controladora e judicial não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos, sem que sejam consideradas as consequências da decisão. E, pelo menos por ora — nas condições de organização judiciária atuais — a interpretação literal da regra do art. 148, IV, do ECA, revela-se contraproducente, gerando efeitos que se distanciam dos objetivos teleológicos que inspiraram sua criação.

É nessa perspectiva que se propõe a releitura das regras de competência previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente sob um enquadramento principiológico, orientada pela legalidade finalística — em contraposição à legalidade estrita — com ênfase nos resultados concretos da interpretação.

Um primeiro ponto diz respeito à interpretação do dispositivo em comento conforme os princípios da duração razoável do processo e da efetividade, corolários do princípio do devido processo legal.

O princípio da duração razoável do processo impõe que, respeitados os atos indispensáveis à garantia dos direitos das partes, o trâmite ocorra dentro de um prazo necessário e adequado à solução do caso. Os parâmetros para aferir essa razoabilidade variam conforme a natureza do feito e os interesses envolvidos. No âmbito dos

---

contra o Município de Saporanga, por danos morais decorrentes de abusos sexuais ocorridos em escola municipal.

#### II. Questão em discussão

2. A questão em discussão consiste em saber se, na ação indenizatória promovida contra município, deve prevalecer o princípio do Juiz imediato, previsto no art. 147 do ECA, ou a regra geral da perpetuação da jurisdição, disposta no art. 43 do CPC/2015.

#### III. Razões de decidir

3. A competência absoluta do Juízo da Infância e da Juventude deve ser observada apenas nas hipóteses específicas previstas no ECA, não podendo ser expandida para demandas de cunho patrimonial ou obrigacional.

4. A ação foi proposta no foro onde ocorreram os atos ilícitos e onde a menor residia, o que favorece a produção de provas e a prestação jurisdicional mais assertiva.

5. Os meios tecnológicos atuais permitem a prática de atos processuais a distância, não havendo prejuízo à defesa dos interesses da menor.

#### IV. Dispositivo e tese

6. Resultado do Julgamento: Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da 3ª Vara Cível de Saporanga/RS.

Tese de julgamento: 1. A competência do Juízo da Infância e da Juventude não se aplica a ações de cunho patrimonial ou obrigacional que não estejam intimamente ligadas à proteção de direitos fundamentais de crianças e adolescentes. 2. A regra geral de competência territorial deve prevalecer em ações indenizatórias contra municípios, salvo prova de efetivo prejuízo ao contraditório.

(CC n. 215.093/SC, relator Ministro Marco Aurélio Bellizze, Primeira Seção, julgado em 2/10/2025, DJEN de 9/10/2025.)



procedimentos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) há critérios temporais específicos para a duração de alguns procedimentos, como por exemplo, o prazo máximo de 120 dias para a conclusão dos procedimentos de destituição de poder familiar (art. 163), adoção (art. 47, § 10) e habilitação para adoção (art. 197-F), sendo permitida, nesses dois últimos casos a prorrogação do prazo por igual período mediante decisão fundamentada da autoridade judiciária.

É evidente a preocupação do legislador em estabelecer prazos mais curtos, de forma geral, para resguardar a efetividade dos direitos em jogo. Sob esse enfoque, qualquer exegese que inviabilize o cumprimento desses prazos — e, por conseguinte, a duração razoável dos procedimentos específicos previstos no ECA — compromete a efetividade desses processos e não pode ser considerada conforme a Constituição.

Nesse sentido, importa reconhecer que a interpretação hoje dominante quanto à abrangência da regra do art. 148, IV, do ECA, na atual conjuntura de organização judiciária, desconsidera a destinação prioritária e exclusiva de recursos e, assim, impede que os feitos sejam finalizados no prazo razoável fixado pelo legislador.

Outro aspecto relevante relaciona-se à observância do princípio da eficiência, a que estão submetidos todos os órgãos da administração pública, inclusive o Poder Judiciário. O princípio, com sua eficácia interpretativa que irradia também para as regras de competência, implica busca pelos resultados de melhor qualidade do processo com os menores custos possíveis.

Nessa perspectiva, revela-se indissociável a relação entre especialização jurisdicional e eficiência: os Juízos Especializados, por congregarem expertise acumulada na matéria, demonstram maior aptidão para oferecer respostas jurisdicionais céleres e qualificadas, com o emprego de menos recursos.

Aqui merecem destaque duas premissas trazidas pela doutrina moderna, decorrentes do princípio da eficiência no processo civil: o princípio da competência adequada<sup>14</sup> e o exame das capacidades institucionais<sup>15</sup>.

Em linhas gerais, o princípio da competência adequada pressupõe que as partes têm o direito de ter sua demanda julgada pelo Juízo mais adequado entre os

<sup>14</sup> “Em primeiro lugar, destaca-se o chamado princípio da competência adequada. Sem embargo, se o juiz natural não é infenso a considerações de eficiência, e se o sistema de competências pode ser orientado por princípios, afigura-se correto concluir que o juízo sobre a competência não deve ser puramente definido num exame de legalidade estrita. O enquadramento principiológico do sistema de competências entre eficiência e garantias faz com que, em vez de perguntarmos “quem decide”, devamos investigar “quem decide melhor” à luz de todos os princípios envolvidos.” CABRAL, Antônio do Passo (autor); MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.), et al. Juiz Natural e Eficiência Processual: Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo. Thomson Reuters Brasil Conteúdo e Tecnologia LTDA, 2021. P. 308.

<sup>15</sup> “Partindo-se dessas balizas, a lógica subjacente ao raciocínio em torno das capacidades institucionais guia-se por evitar tipos ideais de instituição. Ao contrário, busca-se uma técnica que aponte a instituição que poderá responder melhor a uma determinada questão, aproximando-se ao máximo do ideal, mas sem desconsiderar suas características e limitações na realidade, uma técnica para as instituições do ‘mundo real’, formada por decisores de ‘carne e osso’.” CABRAL, Antônio do Passo (autor); MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.), et al. Juiz Natural e Eficiência Processual: Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo. Thomson Reuters Brasil Conteúdo e Tecnologia LTDA, 2021. P. 308.

que detêm competência *a priori* para o caso, e, portanto, a análise do juiz competente deve compreender a análise do Juízo com melhores condições decisórias.

E, na análise do órgão jurisdicional que decide melhor, é preciso considerar também as capacidades institucionais. Com efeito, a doutrina apregoa que, além da finalidade precípua no desempenho de determinada atividade típica, as possibilidades reais (estrutura e limites) dos órgãos devem ser levadas em conta quando da busca do órgão competente/com atribuição.<sup>16</sup>

A análise da competência dos Juízos da Infância e da Juventude pelo viés do princípio da eficiência deve atravessar, portanto, o exame da expertise desse órgão (procedimentos específicos previstos no ECA, casos que envolvem situações de grave desassistência, omissão e abuso do responsável legal) e as capacidades institucionais.

A inclusão de demandas que exigem conhecimento específico em diversas áreas, como as políticas públicas de saúde e educação na Vara da Infância e Juventude, apenas pelo recorte etário dos autores, torna os Juízos generalistas, ou seja, menos eficientes pois menos capazes de dar a resposta ótima (qualificada, em tempo razoável e com o menor uso de recursos públicos), o que não se coaduna com os princípios constitucionais da eficiência e do devido processo legal.

Ressalte-se que não se trata aqui de descartar uma regra que não atenda a determinado fim em prol de um pragmatismo jurídico, mas de buscar o real alcance da norma levando-se em conta os fins colimados quando de sua elaboração e os principais valores de nosso ordenamento jurídico. Nesse ponto, vale salientar que o próprio legislador deixou clara essa escolha hermenêutica na norma do art. 6º do ECA:

*“Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento.”*

É imprescindível considerar-se os fatos, realidade e os impactos das decisões quando da construção jurídica que atribuirá sentido à norma a fim de orientar a escolha entre as possíveis soluções. A aplicação da norma não pode gerar um resultado ilógico ou contrário aos valores que se devem preservar, nem pode conduzir a injustiça flagrante.

Como se pode, assim, aceitar resultado interpretativo que prejudique os interesses de crianças e adolescentes? Ou pior, que dificulte o acesso à justiça e a

<sup>16</sup> Segundo Antônio do Passo Cabral, as partes têm direito que seu litígio seja decidido pelo Juízo mais adequado entre os que detêm competência para tanto, análise que deve ser extraída de circunstâncias concretas a serem sopesadas pelo juiz. CABRAL, Antônio do Passo (autor); MARINONI, Luiz Guilherme (Coord.), et al. Juiz Natural e Eficiência Processual: Flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil. São Paulo. Thomson Reuters Brasil Conteúdo e Tecnologia LTDA, 2021. P. 310

efetivação de direitos de crianças e adolescentes que sequer contam com a proteção adequada de seus pais?

Além disso, o direcionamento às Varas da Infância e Juventude dos processos para a tutela de direitos de crianças e adolescentes devidamente protegidos por responsável legal acarreta a violação de outra norma constitucional: o princípio da igualdade.

O princípio da igualdade, em seu aspecto material, impõe o tratamento diferenciado a indivíduos ou grupos que se encontrem em situação de desvantagem, com o objetivo de promover a justiça social. Já a igualdade processual pressupõe, entre outros aspectos, a redução das desigualdades que dificultam o acesso à justiça.

As crianças e adolescentes na situação de risco prevista no art. 98, II, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), compõem a camada de maior vulnerabilidade da sociedade: não possuem condições de tutelar, por si, seus direitos, nem contam com um adulto que o faça adequadamente. É necessário, portanto, conferir a esse grupo um tratamento diferenciado, inclusive para que possam alcançar, com a máxima brevidade, uma situação familiar protetiva que os retire dessa condição.

A prioridade absoluta, da mesma forma, deixa de ser respeitada quando, em vez de garantir a primazia na aplicação dos recursos e o trâmite prioritário de feitos em todas as unidades de organização judiciária, prefere-se a reunião de todas as causas cíveis individuais pelo recorte etário nos Juízos da Infância e Juventude.

Destaque-se que não se trata de forma alguma de negar o direito ou o acesso à Jurisdição das demais crianças e adolescentes, mas apenas encaminhar as demandas relativas a esse público aos Juízos especializados por matéria, onde concorrerão com as outras causas exercendo a prioridade constitucional que lhes é devida. Ganha-se em duas dimensões: as demandas serão processadas e julgadas em órgãos especializados com prioridade no trâmite e julgamento, enquanto e as Varas/Juízos de Infância concentrarão seus recursos no público mais vulnerável.

Sob tais premissas é que se propõe, como solução constitucionalmente adequada, a interpretação restritiva da regra do art. 148, IV, fundada no critério de situação de risco previsto no artigo 98, inciso II, do Estatuto da Criança e do Adolescente, qual seja, a situação de risco pela falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável.

Tal abordagem permite a racionalização dos recursos do Juízo da Infância e da Juventude, direcionando sua atuação às demandas que envolvam os sujeitos mais vulneráveis da sociedade, ao passo que as ações que envolvam direitos de crianças e adolescentes devidamente assistidos por responsável legal devem correr sob Juízos especializados por matéria, beneficiando-se da especialização e da prioridade constitucional para tramitação e julgamento dos feitos.

Com isso, viabiliza-se uma resposta jurisdicional mais célere, especializada e protetiva para todas as demandas que envolvem direitos de crianças e adolescentes, em consonância com o dever constitucional de assegurar prioridade absoluta à infância e à juventude.

Pode-se questionar, ainda, como se definiria a competência para causas relacionadas a políticas públicas específicas e complexas, como saúde e educação, nas hipóteses previstas no art. 98, II, do ECA, envolvendo crianças e adolescentes em situação de risco. Nesses casos, entendemos que a singularidade da situação justificaria a competência concorrente, permitindo ao Ministério Público, autor da ação, escolher o Juízo com melhores condições de oferecer a resposta mais adequada. Com efeito, é possível que o ajuizamento de demanda visando à tutela do direito à saúde perante o Juízo da Infância e Juventude — ainda que não especializado — se revele mais vantajoso, em razão da abordagem integral da criança, como ocorre, por exemplo, na reavaliação das medidas de acolhimento.

Por fim, cabe salientar que a evolução interpretativa deve acompanhar os contextos fáticos e institucionais, admitindo revisões futuras conforme mudanças estruturais no sistema judiciário: o que hoje é tido como constitucional pode estar eivado pelo vício da inconstitucionalidade em alguns anos. Assim, talvez num cenário de real destinação prioritária de recursos à Justiça da Infância e Juventude e mudança estruturais de organização judiciária, outros arranjos interpretativos possam atender melhor ao sentido e aos fins das normas em comento.

## **5. Conclusão**

A análise empreendida ao longo deste artigo evidencia que a definição da competência do Juízo da Infância e da Juventude para ações civis fundadas em interesses individuais de crianças e adolescentes demanda uma releitura à luz dos princípios constitucionais do devido processo legal, eficiência, igualdade e prioridade absoluta.

O panorama jurisprudencial atual, com a fixação de teses vinculantes pelo STJ no sentido da competência absoluta das Varas da Infância e da Juventude para ações cíveis fundadas em direitos individuais afetos a crianças e adolescentes em face do Poder Público, apresenta desafios práticos que impactam diretamente a efetividade da tutela jurisdicional, especialmente para o público infantojuvenil em situação de vulnerabilidade.

A concentração de demandas no Juízo da Infância e Juventude apenas pelo critério etário, sem considerar a situação concreta de risco pela desassistência, pode resultar em sobrecarga dos Juízos especializados, prejudicando a celeridade e a qualidade das decisões, além de comprometer a racionalização dos recursos e a especialização temática que orienta a organização judiciária contemporânea.

Sob essa ótica, a interpretação literal do art. 148, IV, do ECA, dissociada dos comandos principiológicos constitucionais, mostra-se insuficiente para garantir a proteção integral e o melhor interesse da criança e do adolescente.

Diante desse cenário, propõe-se uma abordagem hermenêutica orientada pela legalidade finalística e pela eficácia normativa dos princípios constitucionais, capaz de realizar os objetivos constitucionais de proteção, eficiência e prioridade

absoluta de modo a restringir a competência do Juízo da Infância e da Juventude às hipóteses de situação de risco previstas no art. 98, II, do ECA.

Tal exegese permite o direcionamento dos recursos e da expertise desses órgãos às demandas que envolvam os sujeitos mais vulneráveis, enquanto as ações relativas a crianças e adolescentes devidamente assistidos por responsável legal podem ser processadas por Juízos especializados por matéria, beneficiando-se todo o público infantojuvenil da especialização e da prioridade constitucional.

O aprimoramento da repartição de competências, fundamentado nos princípios constitucionais, contribui para a efetivação dos direitos infantojuvenis, promovendo uma prestação jurisdicional mais célere, qualificada e protetiva, em consonância com o dever constitucional de assegurar prioridade absoluta à infância e à juventude.

### Referências bibliográficas

ARGUELHES, Diego Werneck; LEAL, Fernando. O argumento das “capacidades institucionais” entre a banalidade, a redundância e o absurdo. *Revista Direito, Estado E Sociedade*, n. 38, 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.17808/des.38.184>>. Acesso em: 5 nov. 2025.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. 2ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: Fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. 7. Ed, rev. São Paulo: Saraiva, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. *O Direito Constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição Brasileira*. 5ª Ed. Rio de Janeiro e São Paulo: Renovar, 2001.

BRAGA, Paula Sarno. Competência Adequada. *Revista de Processo*, Revista dos Tribunais Thomson Reuters, v. 38, n. 219, p. 13-41, maio, 2013.

CABRAL, Antônio do Passo. *Juiz Natural e eficiência processual: flexibilização, delegação e coordenação de competências no Processo Civil*. Coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart e Daniel Mitidiero. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

CABRAL, Antônio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2ª Ed. rev. atual. ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DA CUNHA, Leonardo. *Jurisdição e Competência*. 2ª edição, rev. atual. ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais Ltda, 2013.

DIDIER JR, Fredie. *Curso de Direito Processual Civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento*. 19 Ed. Salvador: JusPodivm, 2017.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do direito*. 21 Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2017.



# Recursos e o *amicus curiae*

## *Appeals and the amicus curiae*

Carolina Uzeda\*

Manoela Virmond Munhoz\*\*

### Sumário

1. Considerações iniciais. 2. Questão prévia: solicitação de *amicus curiae*. 3. Recursos sobre a intervenção do *amicus curiae*. 3.1. Recurso contra decisão que inadmite a participação. 3.2. Recurso contra decisão que admite a participação. 4. Embargos de declaração do *amicus curiae*. 4.1. A indevida vedação aos embargos de declaração do *amicus curiae* em repercussão geral. 4.2. Decisão que define os poderes do *amicus curiae* e a necessidade de adaptação da técnica de impugnação: ampliação das hipóteses de cabimento dos embargos de declaração. 5. Recursos excepcionais contra decisão que julga o mérito do IRDR e do IAC e recurso extraordinário contra decisão que julga recurso especial afetado para julgamento pelo regime dos recursos repetitivos. 6. Recursos do *amicus curiae* em situações de interesse recursal concreto. 7. Considerações finais. 8. Referências bibliográficas.

### Resumo

O texto analisa o regime dos recursos relacionados à intervenção do *amicus curiae* no processo civil brasileiro, distinguindo, inicialmente, a solicitação de intervenção da efetiva admissão, que se consolida com a aceitação do terceiro. Sobre a interposição de recursos pelo *amicus curiae* e a ele relacionados, critica-se a posição restritiva do STJ e ressalta-se que o STF, ainda que de forma oscilante, admite recurso contra a negativa de ingresso, reconhecendo o papel democrático da intervenção. Embora a decisão que admite a participação seja, em regra, irrecorrível, admite-se recurso quando houver prejuízo concreto. O *amicus curiae* pode interpor embargos de declaração (art. 138, §1º, CPC) para sanar vícios relacionados ao debate. Defende-se também sua legitimidade recursal em IRDR, IAC e recursos repetitivos, além de hipóteses que afetem seus direitos processuais. Conclui-se que a disciplina recursal

---

\* Pós-doutoranda pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Doutora em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Mestre em Direito Processual pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Membro do IBDP, do ICPC e da Processualistas.

\*\* Doutoranda em Direito Processual Civil pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em Direito das Relações Sociais pela Universidade Federal do Paraná (UFPR). Membro do IBDP, do IBDRP e da Processualistas.

do *amicus curiae* deve ser aprimorada para assegurar sua função democrática e efetividade participativa nos precedentes vinculantes.

## Abstract

*The text analyzes the legal framework governing appeals related to the intervention of the amicus curiae in Brazilian civil procedure, initially distinguishing between the mere request for intervention and its effective admission, which is consolidated upon the third party's acceptance. Regarding the filing of appeals by or concerning the amicus curiae, the text criticizes the restrictive stance of the Superior Court of Justice (STJ) and highlights that the Federal Supreme Court (STF), albeit inconsistently, allows appeals against the denial of participation, recognizing the democratic role of such intervention. Although the decision admitting participation is, as a rule, unappealable, an appeal is permitted when concrete prejudice is demonstrated. The amicus curiae may file motions for clarification (embargos de declaração, art. 138, §1, CPC) to correct defects related to the debate. The text also supports its appellate standing in IRDR, IAC, and repetitive appeal procedures, as well as in cases affecting its procedural rights. It concludes that the appellate framework applicable to the amicus curiae should be improved to ensure its democratic function and participatory effectiveness in the system of binding precedents.*

**Palavras-chave:** *Amicus curiae*. Recurso. Contraditório.

**Keywords:** *Amicus curiae*. Appeal. Adversarial principle.

## 1. Considerações iniciais<sup>1</sup>

O *amicus curiae* ocupa papel central na solução de problemas jurídicos, viabilizando o incremento da participação perante o Poder Judiciário e de outras portas de solução de conflitos, como a arbitragem e tribunais administrativos.<sup>2</sup> Isso ganha especial relevância no atual estado da arte, com o processo se prestando a solucionar questões complexas, multipolares, de alta relevância social e que envolvem interesses de diversos segmentos da sociedade, para além das partes – na acepção tradicional do termo.

Pensando especificamente no processo jurisdicional estatal – corte metodológico deste texto –, muito embora a composição de lides ainda seja uma das

<sup>1</sup> O presente artigo adota as premissas e ideias defendidas pelas autoras nas obras "MUNHOZ, Manoela Virmond. *A participação do amicus curiae*: interesse, funções, regime jurídico e classificação. 1 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024", e "UZEDA, Carolina. *Interesse recursal*. 2. ed. São Paulo: Ed. Juspodivm, 2024", incorporando novas reflexões e referências a decisões judiciais recentes a respeito do tema.

<sup>2</sup> Sobre a intervenção de *amicus curiae* em tribunais administrativos: DIDIER JR., Fredie. Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório. *Civil Procedure Review*, S. I.J., v. 11, n. 2, p. 209–218, 2020. Disponível em: <https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/211>. Acesso em: 3.9.2025.



suas principais funções, não é mais a ela limitada. Contempla-se, contemporaneamente, outras atividades, como de formação de precedentes vinculantes, implementação de políticas públicas (que podem ocorrer mediante os processos chamados “estruturais”), produção antecipada de provas, procedimentos de jurisdição voluntária, resolução de problemas afetos à coletividade e procedimentos concursais. Os interesses em jogo são múltiplos.<sup>3</sup>

Todo esse contexto evidencia a centralidade da participação no processo. Se os efeitos da decisão judicial, especialmente aquelas dotadas de força vinculante, se projetam para além das partes, alcançando a sociedade como um todo, é indispensável a existência de mecanismos que ampliem a participação de forma efetiva. Tais mecanismos permitem que aqueles que tenham interesse no tema em julgamento, ainda que não se trate de interesse jurídico em sentido estrito, possam ver suas perspectivas efetivamente representadas. Além disso, a ampliação da participação contribui para qualificar o debate, assegurando o exercício do contraditório e aprimorando, em consequência, a qualidade da prestação jurisdicional.

Nesse cenário, o *amicus curiae* adquire especial relevo. Esse sujeito processual, que antes tinha intervenção restrita a hipóteses pontuais, passou a ter sua participação significativamente ampliada pelo art. 138 do CPC, que a autoriza sempre que se estiver diante de matéria relevante, de tema com especificidade técnica ou de controvérsia com repercussão social. Observa-se, assim, uma tendência clara da legislação de relacionar a atuação do *amicus curiae* às causas de transcendência, particularmente àquelas dotadas de potencial para gerar efeitos vinculantes.

O fortalecimento da figura do *amicus curiae* no processo civil contemporâneo não se resume à sua presença mais frequente nos processos. A ampliação de sua relevância traz consigo a necessidade de refletir sobre o modo pelo qual essa participação se dará, de forma efetiva e equilibrada. Tal reflexão repercute, inevitavelmente, no âmbito recursal: seja nos recursos interpostos pelo *amicus curiae*, seja naqueles manejados por outros sujeitos processuais que, de algum modo, discutam os contornos e os efeitos de sua intervenção. Assim, pensar a participação do *amicus* implica também enfrentar os limites, as possibilidades e os instrumentos para a revisão das decisões que o envolvem.

Como se sabe, em regra, a intervenção do *amicus curiae* não autoriza a interposição de recursos (art. 138, §1º, CPC), justamente porque seu interesse não é jurídico em sentido subjetivo e individual. Não faria sentido que um *amicus curiae*, admitido em processo de primeiro grau, pudesse apelar da sentença para discutir a justiça da decisão, ou interpor agravo de instrumento contra decisão que indefere pedido de tutela provisória. Afinal, tais hipóteses dizem respeito à esfera jurídica das partes, e não à do interveniente, que não possui legitimidade nem interesse para discutir situações subjetivas alheias.

<sup>3</sup> TEMER, Sofia. *Participação no Processo Civil: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação*. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 204-205.

Contudo, o progressivo fortalecimento da figura do *amicus curiae* e a ampliação de sua relevância no processo exigem repensar esse quadro. Em diversas situações, decisões judiciais podem, sim, afetar diretamente a posição processual do *amicus* ou o interesse por ele legitimamente defendido, ensejando, em concreto, interesse recursal. A reflexão sobre tais hipóteses torna-se, portanto, indispensável para compreender de modo adequado a sua participação, bem como os instrumentos recursais cabíveis – seja quando manejados pelo próprio *amicus curiae*, seja quando interpostos por outros sujeitos processuais e que repercutam sobre a sua intervenção.

É precisamente esse o objeto do presente artigo. Busca-se examinar o regime recursal aplicável ao *amicus curiae* à luz do CPC, discutindo suas insuficiências técnicas e propondo critérios para a adequada compreensão de sua atuação recursal.

## **2. Questão prévia: a solicitação de amicus curiae**

O art. 138 do CPC estabelece que “a decisão que solicitar ou admitir a participação de *amicus curiae* é irrecorrível”. Antes de adentrar na discussão acerca dos efeitos dessa previsão com relação aos recursos do *amicus*, é necessário observar a impropriedade técnica do legislador ao tratar de forma indistinta tanto o ato de solicitar a intervenção quanto o de admitir a participação do terceiro.

Com efeito, a mera solicitação não se confunde com a admissão. No primeiro momento, o que o órgão jurisdicional realiza é um simples convite, destinado a permitir que um terceiro eventualmente participe do processo como *amicus curiae*. Esse convite, por si só, não produz efeito relevante nem para as partes, nem para o próprio terceiro: a situação jurídica da participação ainda não se consolida. A verdadeira admissão somente ocorre com a manifestação positiva de vontade do sujeito convidado, que, ao aceitar o encargo, passa a integrar o processo na qualidade de *amicus curiae*.

A admissão, portanto, nos casos em que provocada, ocorrerá a partir da prática de dois atos distintos, mas complementares: (i) a solicitação do tribunal; e (ii) a concordância do terceiro em assumir a condição de *amicus curiae*. Apenas quando ocorre essa segunda etapa é que se consolida a intervenção. É nesse momento, e não antes, que se inicia a contagem do prazo para eventual impugnação.

Dessa maneira, a leitura sistemática do art. 138 do CPC evidencia a necessidade de distinguir o simples convite à participação de sujeitos da efetiva admissão do *amicus curiae*, sob pena de se atribuir efeitos processuais a um ato que, isoladamente, somente possui aptidão para produzir consequências jurídicas para o juízo.

## **3. Recursos sobre a intervenção do amicus curiae**

### **3.1. Recurso contra decisão que inadmite a participação**

O *caput* do art. 138 do CPC prevê que o juiz ou relator, por decisão *irrecorrível*, poderá solicitar ou *admitir* a participação de *amicus curiae*. Uma primeira leitura

desse dispositivo poderia induzir a interpretação de que, em nenhuma hipótese, a decisão que trata da admissão do *amicus curiae* será recorrível, independentemente de se tratar de decisão que defere ou indefere a participação.<sup>4-5</sup> Não é essa, porém, a interpretação correta.

De um primeiro ponto de vista, o *caput* do art. 138 do CPC apenas coloca como irrekorível a decisão que *admite* a participação do *amicus curiae*, e não a que a indefere.<sup>6-7</sup> A previsão legal parte do pressuposto de que a intervenção do *amicus curiae*, em princípio, não ocasiona qualquer prejuízo aos demais sujeitos do processo, razão pela qual não haveria fundamento para que estes recorressem.

Do mesmo modo, presume-se que o próprio *amicus curiae* não terá interesse recursal, já que sua intervenção é voluntária e a decisão que o admite lhe é, em princípio, favorável. Essa presunção de ausência de prejuízo não é absoluta, podendo ser afastada em situações concretas (vide *infra*).

Em contrapartida, se a participação do *amicus curiae* é indeferida, será cabível recurso, a ser interposto tanto pelo terceiro quanto pelos demais sujeitos interessados

<sup>4</sup> Na doutrina, tal posicionamento encontra eco: OLIVEIRA NETO, Olavo de; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. *Curso de Direito processual civil*: Parte geral. Vol. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2015. p. 437; GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR., Zulmar. *Teoria geral do processo: comentários ao CPC de 2015*. São Paulo: Forense, 2015, p. 447-448; BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar. Recorribilidade das decisões em matéria de intervenção de terceiros. In: TALAMINI, Eduardo *et al* (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC - Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 767; ZUFELATO, Camilo. Legitimidade recursal do *amicus curiae* no Novo CPC. *Revista do Advogado*, ano XXXV, n. 126, mai. 2015, p. 35; BENEDUZI, Renato Resende. Comentários ao Código de Processo Civil: artigos 70 ao 187. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. – (Coleção Comentários ao Código de Processo Civil; v.2 / coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero), p. 271.

<sup>5</sup> Fredie Didier Jr., apesar de, no ano de entrada em vigor do CPC/2015, ter-se posicionado, no seu Curso de Direito Processual Civil, no sentido de que “A decisão sobre a intervenção do *amicus curiae*, admitindo-a ou não a admitindo, é irrekorível” (DIDIER JR., Fredie. Curso de direito processual civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento. Vol. 1. 17. edição. Salvador: JusPodivm, 2015, p. 524), mudou de posição em edições posteriores. Na edição de 2020, aponta, com acerto, que “A decisão que admite ou solicita a intervenção do *amicus curiae* é irrekorível (art. 138, *caput*, CPC). A decisão que rejeita o pedido de intervenção do *amicus curiae* é recorível”: DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. Vol. 1. 22. edição. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 648.

<sup>6</sup> Leia-se, com grifos nossos: CPC, art. 138: “O juiz ou o relator, considerando a relevância da matéria, a especificidade do tema objeto da demanda ou a repercussão social da controvérsia, **poderá, por decisão irrekorível**, de ofício ou a requerimento das partes ou de quem pretenda manifestar-se, **solicitar ou admitir a participação** de pessoa natural ou jurídica, órgão ou entidade especializada, com representatividade adequada, no prazo de 15 (quinze) dias de sua intimação”.

<sup>7</sup> Uma das autoras do presente artigo, em obra monográfica sobre interesse recursal, referindo-se ao art. 138, destacou que “a irrekorribilidade de que trata o texto legal se refere exclusivamente à decisão que admite e que estabelece a atuação do *amicus curiae* no processo e não aquela que indefere a intervenção, a qual é sujeita a agravo de instrumento, na forma do art. 1.015, IX (inadmissão da intervenção de terceiros)”. UZEDA, Carolina. *Interesse Recursal*. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024, p. 204. A posição está parcialmente superada por este texto, na medida em que, como será demonstrado no item seguinte, o entendimento mais correto é aquele no sentido de que tanto a decisão positiva quanto a negativa podem ser objeto de recurso.

na sua participação.<sup>8-9</sup> Afinal, o indeferimento pode gerar prejuízo ao interesse que o candidato a *amicus curiae* pretende tutelar, o que viabiliza, inclusive, a interposição do recurso pelas partes ou outros sujeitos processuais interessados — como, por exemplo, o Ministério Público ou a Defensoria Pública.<sup>10</sup> Por essa razão, o art. 138 do CPC não prevê que a decisão que indefere a participação será irrecorrível.

Além disso, o próprio art. 1.015, IX, do CPC, prevê o cabimento de agravo de instrumento para impugnar decisão que inadmite intervenção de terceiros. A racionalidade do dispositivo se aplica à situação do *amicus curiae*, independentemente de se tratar de decisão interlocutória proferida por juízo de primeiro grau ou monocrática do relator. Se interlocutória, será impugnável por agravo de instrumento (art. 1.015, IX, CPC); se monocrática, por agravo interno (art. 1.021, *caput*, CPC).<sup>11</sup>

Todavia, não foi essa a conclusão a que chegou o STJ, julgando questão de ordem surgida no julgamento do Tema Repetitivo 988, que definiu critérios para mitigação da taxatividade do rol de hipóteses de cabimento do agravo de instrumento. Havia, na ocasião do julgamento, um agravo interno interposto por sujeito que impugnava decisão que inadmitira seu ingresso como *amicus curiae*. Na questão de ordem, avaliando-se a admissibilidade do agravo interno, entendeu-se “que a decisão unipessoal que verse sobre a admissibilidade do *amicus curiae* não é impugnável por agravo interno”, por duas razões: (i) o *caput* do art. 138 do CPC/15 indicaria tal decisão como irrecorrível; e (ii) o parágrafo primeiro do dispositivo indicaria que a intervenção não autoriza interposição de recursos, salvo embargos de declaração e interposição de recurso excepcional contra decisão que julga IRDR.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Para José Manoel de Arruda Alvim Netto, “razão não haveria à irrecorribilidade do pronunciamento jurisdicional que inadmite o ingresso de *amicus curiae* em processo alheio, pois o intuito do art. 138 do CPC/2015 é justamente permitir a ampliação do debate acerca de temas de relevância ímpar, com vistas à mais justa decisão. Com isso, mostrar-se-ia incompatível com o sentido da norma aplicar extensivamente a irrecorribilidade prevista para a admissão de ingresso do terceiro à sua inadmissão”: ARRUDA ALVIM NETTO, José Manoel de. *Novo contencioso cível no CPC/2015*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 122.

<sup>9</sup> No mesmo sentido: HILL, Flávia Pereira. Muito prazer, *amicus curiae*: desvendando o enigma desse terceiro interveniente. *Revista brasileira de Direito Processual – RBDPro*. Belo Horizonte, ano 28, n. 111, p. 109-124, jul./set. 2020, p. 116-118; CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão; PINHEIRO, Igor Itapary. A (ir)recorribilidade da decisão que recusa a intervenção do *amicus curiae*: uma análise à luz do acesso à justiça. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, 2025. DOI: 10.12957/redp.2025.87335. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/87335>. Acesso em: 3.9.2025.

<sup>10</sup> Para Eduardo Talamini, “o *caput* do art. 138 deve ser interpretado conforme a Constituição, no sentido de que veda apenas o recurso contra decisão de relator que admita o *amicus*. Afinal, quando admitido pelo relator o *amicus*, é desnecessário que tal decisão seja recorrível. (...) Já a decisão do relator que indefere o ingresso do *amicus* deve poder ser controlada pelo colegiado, mediante agravo interno”. TALAMINI, Eduardo. O *amicus curiae* e as novas caras da justiça. In: TALAMINI, Eduardo et al (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC - Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 556.

<sup>11</sup> Para Eduardo Talamini e Luiz Rodrigues Wambier, que defendem a plena irrecorribilidade da decisão que admite/inadmite *amicus curiae*, o *caput* do art. 138 é exceção à regra prevista no art. 1.015, IX do CPC: WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso Avançado de Processo Civil* – 22ª edição. Vol. I – Teoria Geral do Processo. Londrina, PR: Thoth, 2025, p. 310.

<sup>12</sup> Mais recentemente, no mesmo sentido: STJ, EDcl na PET no REsp n. 2.034.210/CE, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 25/11/2024, DJEN de 29/11/2024; RCD na PET no REsp n. 2.090.060/SP, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Seção, julgado em 15/10/2024, DJe de 17/10/2024.

Porém, conforme destacado, o art. 138 do CPC não dispõe sobre a irrecorribilidade da decisão que rejeita a participação, mas apenas a respeito da irrecorribilidade da decisão que a admite. A hipótese concreta não se subsumia, portanto, na vedação legal, sendo que, ao contrário do que entendeu a Corte, a interpretação do dispositivo, lido em conjunto com o art. 1.015, IX, e art. 1.021, do CPC, aponta para o cabimento do recurso.

O posicionamento do STF, a seu turno, não está pacificado. Apesar de haver decisões restringindo o cabimento de recurso nesses casos,<sup>13-14</sup> a Corte, por vezes, admite o recurso contra decisão que nega intervenção de *amicus curiae* em ADI.<sup>15</sup> Foi

<sup>13</sup> Agravo Interno. Recurso Extraordinário Com Agravo. Irrecorribilidade Da Decisão Que Indeferir O Pedido De Ingresso Nos Autos Na Condição De *Amicus Curiae*. 1. O Plenário desta Corte, no julgamento da ADI 4.711 AgR (...), reiterou a jurisprudência (...) no sentido da irrecorribilidade da decisão que indefere o pedido de ingresso na condição de *amicus curiae*. 2. Agravo interno não conhecido. STF, ARE 1175650 AgR, Tribunal Pleno, rel. min. Alexandre de Moraes, julg. em 27.03.2020.

<sup>14</sup> “O ingresso do *amicus curiae*, a par do enquadramento nos pressupostos legais estabelecidos Código de Processo Civil – notadamente que a causa seja relevante, o tema bastante específico ou tenha sido reconhecida a repercussão geral –, pode eventualmente ser obstado em nome do bom funcionamento da jurisdição, conforme o crivo do relator, mercê não apenas de o destinatário da colaboração do *amicus curiae* ser a Corte, mas também das balizas impostas pelas normas processuais, dentre as quais a de conduzir o processo com eficiência e celeridade, consoante a análise do binômio necessidade-representatividade. 9. O legislador expressamente restringiu a recorribilidade do *amicus curiae* às hipóteses de oposição de embargos de declaração e da decisão que julgar o incidente de resolução de demandas repetitivas, conforme explicita o artigo 138 do CPC/15, ponderados os riscos e custos processuais. 10. É que o *amicus curiae* não se agrega à relação processual, por isso não exsurge para ele uma expectativa de resultado ou mesmo uma lesividade jurídica a ensejar a recorribilidade da denegação de seu ingresso. O status de *amicus* encerra-se no momento em que se esgota – ou se afere inexistir – sua potencialidade de contribuição ou sugestão (...). 11. A irrecorribilidade da decisão do Relator que denega o ingresso de terceiro na condição de *amicus curiae* em processo subjetivo impede a cognoscibilidade do recurso sub examine, máxime porque a possibilidade de impugnação de decisão negativa em controle subjetivo encontra óbice (i) na própria ratio essendi da participação do colaborador da Corte; e (ii) na vontade democrática exposta na legislação processual que disciplina a matéria. 12. Agravo regimental não conhecido”. STF, RE 602584 AgR, Tribunal Pleno, rel. p/ Acórdão min. Luiz Fux, , julg. em 17.10.2018.

<sup>15</sup> “Controle abstrato de constitucionalidade – decisão que fundamentadamente não admitiu a intervenção, como *amicus curiae*, de pessoa física – ausência de representatividade adequada – impossibilidade de defender, em sede de controle normativo abstrato, direitos e interesses de caráter individual e concreto – legitimidade daquele que não é admitido como *amicus curiae* para recorrer dessa decisão do relator. Agravo interno conhecido. Recurso improvido”. Para o relator, Min. Celso de Mello, embora tenha desprovido aquele recurso, “se mostra essencial admitir o controle recursal, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, da decisão do Relator que, como no caso, negou ao terceiro ingresso como ‘*amicus curiae*’, especialmente se se considerar que o objetivo precípua da participação do colaborador da Corte consiste em pluralizar o debate constitucional e em conferir maior coeficiente de legitimidade democrática aos julgamentos deste Tribunal em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade”. STF, ADI 3396 AgR, Tribunal Pleno, rel. min. Celso de Mello, julg. em 06.8.2020.

Ravi Peixoto, em comentários ao acórdão, ressalta que “(...) a razão está com a posição que admite a recorribilidade da decisão que inadmitir a intervenção do *amicus curiae*. A rigor, tanto o art. 7º, § 2º, da Lei 9.868/1999 (LGL/1999/138), quanto o art. 138 do CPC (LGL/2015/1656) vedam apenas o recurso da decisão que admite a sua atuação, até porque não há propriamente qualquer prejuízo a essa atuação para as partes do processo. Os poderes do *amicus curiae* não atuam em descompasso com os poderes das partes; na verdade, são bem mais limitados. Por outro lado, a decisão que o inadmitir afeta o direito a participação daquele *amicus curiae* e potencialmente afeta o interesse público de legitimação da decisão pela atuação de um terceiro que pode ter aptidão para auxiliar na construção argumentativa da decisão”. PEIXOTO, Ravi. A ADI 3.396 e o *amicus curiae* no controle concentrado de constitucionalidade: a recorribilidade da decisão de inadmissibilidade e a atuação da pessoa natural como *amicus curiae*. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, ano 30, v. 137, p. 355-369, set./out. 2021.

o que ocorreu na ADI 3396, de relatoria do ministro Celso de Mello, em que a Corte admitiu recurso de *amicus curiae*, destacando que:

[S]e mostra essencial admitir o controle recursal, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal, da decisão do Relator que, como no caso, negou ao terceiro ingresso como ‘*amicus curiae*’, especialmente se se considerar que o objetivo precípua da participação do colaborador da Corte consiste em pluralizar o debate constitucional e em conferir maior coeficiente de legitimidade democrática aos julgamentos deste Tribunal em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade.<sup>16</sup>

O entendimento é acertado e se compatibiliza com a função representativa do *amicus curiae*,<sup>17</sup> reconhecendo a relevância da participação do ponto de vista da democratização do debate. Se o *amicus curiae* é fator de legitimação democrática das decisões do STF, nada mais natural do que se admitir o controle recursal da decisão que versa sobre sua admissão.<sup>18</sup>

Ademais, como destaca Miguel Gualano de Godoy, a restrição do cabimento do recurso, nesses casos, “tem como efeito o incremento e a potencialização de uma atuação monocrática dos ministros”, além de apequenar “a atuação colegiada da Corte e fecha as janelas do Tribunal para um possível e bem-vindo arejamento com diferentes ideias e perspectivas”.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> STF, ADI 3396 AgR, Tribunal Pleno, rel. min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julg. em 6.8.2020.

<sup>17</sup> Sobre o *amicus curiae* representativo, discorre Migliavacca: “Observa-se que a justificativa para esta participação não é a contribuição de aspectos técnicos que auxiliarão na compreensão intelectual de algum tema pelos sujeitos do processo. É, sim, a possibilidade de que representantes dos sujeitos que compõem a sociedade possam, ao fim e ao cabo, prestar as suas opiniões e, quiçá, as suas vivências quanto ao tema em questão – ainda que não se tratem de experts, técnicos ou especialistas no tema em debate. A contribuição desta participação está na construção de uma decisão judicial mais sintonizada com a realidade dos acontecimentos, valores e idiosincrasias da sociedade, e não unicamente cerrada na ótica exclusiva dos julgadores acerca do direito aplicável aos fatos, tendo como únicos interlocutores a parte autora e ré. Este é o *amicus curiae* representativo”: MIGLIAVACCA, Carolina Moraes. *Amicus Curiae*: melhor aproveitamento a partir das diferentes funções instrutória e representativa. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2019.

<sup>18</sup> Oposta foi a posição vencida, capitaneada pelo ministro Luiz Fux, para quem “o *amicus curiae* é um amigo da Corte que se sujeita, ao nuto do Relator, saber se é interessante ou não a intervenção dele. Ele recorrer, é criar uma via recursal. Ele não é parte, não é custos legis; ele quer colaborar. A Corte diz: Não preciso de colaboração. E ele se insurge contra essa nossa fala de que não queremos a colaboração”. STF, ADI 3396 AgR, Tribunal Pleno, rel. min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julg. em 6.8.2020.

<sup>19</sup> GODOY, Miguel Gualano de. Mais um passo para um Supremo monocrático: a Irrecorribilidade da decisão que não admite o ingresso de Amicus Curiae. *JOTA*. Disponível em: <https://www.jota.info/stf/supra/mais-um-passo-para-um-supremo-monocratico-23102018>. Acesso em 14.8.2025.

### 3.2. Recurso contra decisão que admite a participação

A doutrina majoritária converge no sentido de que a decisão que defere a participação do *amicus curiae* é irrecorrível. Seria essa a hipótese expressamente prevista no art. 138. A conclusão, porém, não prescinde de reflexões mais aprofundadas.

Isso porque o cabimento está contido no interesse recursal.<sup>20</sup> Sempre que a lei prevê que determinado recurso é incabível, está, a rigor, reconhecendo que, naquele caso, não se identifica *prima facie* a possibilidade de se verificar interesse recursal. Essa é a régua que define o que é ou não cabível, de acordo com a lei: haver, ao fim e ao cabo, motivo plausível para a interposição do recurso.

Isso acontece, por exemplo, no caso dos despachos. O legislador, ao prever o não cabimento do recurso contra esses atos, pressupõe a inexistência de interesse recursal, já que, em regra, despachos não possuem conteúdo decisório relevante. Logo, não seriam, em princípio, capazes de gerar prejuízo para os sujeitos processuais.<sup>21</sup> Quando, excepcionalmente, o despacho causa prejuízo, o recurso é cabível, uma vez que não se pode cogitar da existência de decisões aptas a causar gravame à parte sem que lhe seja outorgado o respectivo remédio.<sup>22</sup>

O mesmo ocorre com a intervenção do *amicus curiae*. Afinal, como dito, supostamente, a intervenção não seria apta a gerar prejuízos a quem quer que seja. Pelo contrário, partindo-se da premissa de que o *amicus curiae* é um sujeito que intervém no processo para contribuir com a discussão, qualificando o contraditório, não haveria que se cogitar da existência de qualquer interesse legítimo em recusar a sua participação.

Acontece que a intervenção do *amicus curiae* nem sempre trará consequências positivas para o processo. Pelo contrário, é possível, sem dificuldade, cogitar-se de situações em que o ingresso do terceiro representará prejuízo para o processo e para algum dos sujeitos processuais.

Como destacou José Manoel de Arruda Alvim Netto, é plenamente possível que as partes (e demais sujeitos processuais) impugnem a decisão que defere a participação de *amicus curiae* nas hipóteses em que se verifique, no caso concreto, uma multiplicidade exagerada de terceiros, que implique prejuízos à razoável duração do processo.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> GRINOVER, Ada Pellegrini; BRAGA, João Ferreira. Um estudo de teoria geral do processo: admissibilidade e mérito no julgamento dos recursos. *Revista de Processo*, v. 227. São Paulo: Revista dos Tribunais, jan, 2014, p. 171-196.

<sup>21</sup> CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Comentário ao artigo 203. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016, p. 344. No mesmo sentido: ALVIM, Eduardo Arruda. *Direito processual civil*. 2. ed. reform., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 711.

<sup>22</sup> BERMUDEZ, Sérgio. *Comentários ao código de processo civil*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977, v. 7, p. 92. No mesmo sentido: ALVIM, Teresa Arruda. *Os agravos no CPC de 2015*. 5. ed. Curitiba: Editora Direito Contemporâneo, 2021, p. 101-107.

<sup>23</sup> ARRUDA ALVIM NETTO, José Manoel de. *Novo contencioso cível no CPC/2015*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, p. 121.

Vislumbra-se, igualmente, a possibilidade de se identificar interesse recursal suficiente para viabilizar uma mitigação excepcional da regra de não cabimento em situações em que: (i) a admissão prejudique a isonomia (quando, por exemplo, admitem-se amici apenas para a defesa de uma das teses possíveis ou de um dos interesses a serem tutelados); e (ii) o *amicus curiae* possua baixa representatividade ou simplesmente não represente os interesses que, aparentemente, foi admitido para defender; e (iii) seja verificada a existência de interesses ocultos, não revelados, que possam vir a comprometer a qualidade do contraditório e o próprio julgamento.

Independentemente do motivo, que deverá ser identificado in concreto, será possível a interposição do recurso, sempre que o interesse recursal justifique o afastamento da regra de não cabimento.

#### 4. Embargos de declaração do *amicus curiae*

A legitimidade recursal do *amicus curiae* para interpor embargos de declaração foi prevista de modo expresse, na parte final do art. 138, § 1º, CPC. O legislador faculta ao *amicus* a interposição de embargos de declaração considerando que o objetivo desse recurso está ligado à necessidade de inteireza e clareza da decisão, garantindo-se o respeito ao dever de motivação das decisões judiciais (art. 93, IX, CF/88).<sup>24-25</sup>

Contudo, os embargos de declaração do *amicus curiae* não comportam todo e qualquer vício da decisão. Para além da legitimidade, é necessário se verificar a presença de interesse recursal. O vício impugnado não pode se referir à situação subjetiva das partes ou ao caso concreto, mas, sim, deve guardar relação com aquilo que é objeto de discussão pelo próprio *amicus curiae* e que se relaciona com o seu interesse. Um exemplo claro disso é a falta de interesse do *amicus curiae* para embargar de declaração do capítulo da decisão que, em sede de repetitivo ou IRDR, julga o caso concreto, ou que decide sobre a distribuição dos ônus de sucumbência.

O *amicus curiae*, porém, poderá embargar de qualquer vício de fundamentação da decisão que possui relação com a sua contribuição e com o objeto do debate. Isso independentemente de ser o *amicus curiae* quem, efetivamente, suscitou o fundamento.<sup>26</sup> O que justifica o interesse recursal é o interesse que possui o *amicus*

<sup>24</sup> TALAMINI, Eduardo. O *amicus curiae* e as novas caras da justiça. In: TALAMINI, Eduardo *et al* (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC - Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 557-558.

<sup>25</sup> “Trata-se de um recurso atípico, cujo objetivo não é o de modificar a decisão: anular ou provocar a prolação de outra, em seu lugar. É recurso cujos objetivos são, fundamentalmente, os de corrigir, esclarecer e completar a decisão. No direito comparado, nem sempre estes objetivos se obtêm por meio de recurso. No Brasil, a opção do legislador foi a de fazer dos embargos de declaração um recurso. Mas a sua atipicidade é tamanha, que até o vencedor pode recorrer: aquele que ganhou a ação pode pretender saber ao certo até que ponto e em que exata medida a decisão o terá favorecido”: ARRUDA ALVIM, Teresa; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogerio Licastro Torres de. *Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil*: artigo por artigo. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 313.

<sup>26</sup> Em sentido contrário é o posicionamento de Elie Pierre Eid, para quem a legitimidade e o interesse recursal do *amicus curiae* apenas estarão presentes quando os vícios recaírem “sobre os argumentos trazidos pelo terceiro a juízo”: EID, Elie Pierre. *Amicus curiae* no novo Código de Processo Civil. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos *et al* (Coord.). *Processo em Jornadas*. Salvador: Juspodivm, 2016, p. 255.



*curiae*, na qualidade de sujeito processual, de ter a controvérsia julgada de forma plena, com adequado contraditório e com a consideração de todos os argumentos pertinentes. Do mesmo modo e pelas mesmas razões, poderá a parte interpor embargos de declaração, com o objetivo de “corrigir vício da decisão relativo aos argumentos trazidos pelo *amicus curiae*”.<sup>27</sup>

#### 4.1. A indevida vedação aos embargos de declaração do *amicus curiae* em repercussão geral

Não obstante haja previsão legal expressa permitindo ao *amicus curiae* a interposição de embargos de declaração, em julgamento de questão de ordem nos Recursos Extraordinários de n.º 949.297 e 955.227, o STF restringiu o cabimento desse recurso em sede de repercussão geral. Na ocasião, a maioria entendeu pela falta de legitimidade dos *amici curiae* para interponem embargos de declaração contra o acórdão.

O ministro redator do acórdão, Luís Roberto Barroso, votou no sentido de não conhecer dos declaratórios interpostos pelos *amici curiae*, aplicando à repercussão geral o entendimento majoritário que se formou para o controle abstrato, no sentido da falta de legitimidade recursal desse terceiro para interpor embargos. A razão seria a aproximação entre o controle constitucional concentrado e o difuso, em virtude da repercussão geral, que conferiria caráter objetivo ao julgamento dos recursos extraordinários. Além da razão técnica, fundamentos de ordem pragmática foram destacados durante o julgamento, nomeadamente a preocupação com a quantidade de recursos a serem apreciados pela Corte. Segundo o ministro, o STF tem sido aberto à admissão de *amici curiae*, em prol da participação. Em contrapartida, isso prejudicaria a agilidade dos processos. Desse modo, *apesar da literalidade da lei*, se a Corte admite muitos *amici curiae*, deveria restringir os recursos.

A divergência foi aberta pelo ministro Luiz Fux, que destacou que o entendimento seria *contra legem*, de forma que não conhecer de tais recursos representaria verdadeira declaração de inconstitucionalidade do art. 138, § 1º, do CPC. Do mesmo modo, manifestou-se o ministro Luiz Edson Fachin, indicando precedentes da Corte que admitem embargos declaratórios de *amici curiae* em sede de repercussão geral.

O ministro Dias Toffoli, em voto-vista, destacou, igualmente, a literalidade do CPC. Ademais, demonstrou preocupação com a restrição da participação, considerando que os recursos extraordinários julgados sob a sistemática da repercussão geral impactam milhares de recursos sobrestados. Nessa direção, restringir a legitimidade dos *amici curiae* para embargar conduziria à sujeição de milhares de interessados à vontade das partes do caso condutor.

<sup>27</sup> Enunciado n. 394 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: “(art. 138, § 1º; art. 489, § 1º, IV; art. 1022, II; art. 10) As partes podem opor embargos de declaração para corrigir vício da decisão relativo aos argumentos trazidos pelo *amicus curiae*. (Grupo: Litisconsórcio e intervenção de terceiros)”.

No entanto, formou-se maioria no sentido da ausência de legitimidade dos *amici curiae* para a interposição de embargos de declaração, em sede de repercussão geral.<sup>28</sup>

O entendimento firmado merece críticas por diferentes ângulos.

Em primeiro lugar, sob o ponto de vista da legalidade. O CPC é literal ao prever a legitimidade do *amicus curiae* para interpor embargos de declaração. O CPC é aplicável ao julgamento dos recursos extraordinários com repercussão geral, contendo uma série de normas voltadas à sua disciplina.

Em segundo lugar, sob o ponto de vista do sistema de precedentes. As decisões do STF em sede de repercussão geral têm efeitos *erga omnes* e vinculantes. Na sistemática de julgamento, sobrestam-se todos os recursos atinentes à matéria para que, uma vez julgada a repercussão geral, a tese firmada se aplique a outros recursos que tratam do mesmo tema (art. 1.040, CPC). Nessa linha, o CPC estabelece mecanismo voltado a garantir a legitimidade democrática dos precedentes, mediante compensação sistêmica de contraditório. O possível déficit democrático é sanado a partir da ampliação da participação. Embora seja inviável que todos os afetados pela decisão participem individualmente em sua formação, o sistema compensa pela possibilidade de representação dos seus interesses.<sup>29</sup> Nesse contexto, é claro o protagonismo do *amicus curiae*, que permite a participação de diversos interessados na formação dos precedentes, de modo a compatibilizar o modelo de decisões vinculantes com a Constituição Federal.

Diante, portanto, da literalidade do art. 138, § 1º, do CPC e da importância do *amicus curiae* para a formação e legitimidade de precedentes vinculantes, mesmo as razões de eficiência que fundamentaram o voto condutor da questão de ordem não têm o condão de afastar a legitimidade recursal para os embargos de declaração.

A forma mais adequada de garantir eficiência é a admissão criteriosa de sujeitos como *amicus curiae*, à luz dos pressupostos objetivos previstos no art. 138 do CPC, considerando-se a necessária representação dos interesses em disputa de maneira isonômica e a capacidade contributiva dos sujeitos. Uma vez admitida a participação

<sup>28</sup> Leia-se a decisão de julgamento: “O Tribunal, por maioria, resolvendo questão de ordem, manteve sua jurisprudência no sentido da ausência de legitimidade de *amicus curie* para oposição de embargos de declaração, registrando, todavia, a possibilidade de invocação do art. 323, § 3º, do RISTF, vencidos os Ministros André Mendonça, Nunes Marques, Edson Fachin, Luiz Fux e Dias Toffoli. Votou na questão de ordem o Ministro Flávio Dino. Por maioria, o Tribunal não modulou os efeitos da decisão de mérito, vencidos os Ministros Luiz Fux, Edson Fachin, Dias Toffoli e Nunes Marques. Não votou nesse ponto o Ministro Flávio Dino, sucessor da Ministra Rosa Weber, que já havia votado em assentada anterior também no sentido da não modulação dos efeitos. Por fim, por maioria, o Tribunal deu parcial provimento aos embargos de declaração opostos por TBM – Têxtil Bezerra de Menezes S/A para afastar exclusivamente as multas tributárias de qualquer natureza impostas aos contribuintes que tiveram decisão favorável transitada em julgado em ações judiciais propostas para questionar a exigibilidade da CSLL e cujo fato gerador tenha ocorrido até a data da publicação da ata do julgamento de mérito (13.02.2023), ficando preservada a incidência dos juros de mora e da correção monetária e vedada a repetição dos valores já recolhidos referentes a multas de qualquer natureza, vencidos os Ministros Gilmar Mendes, Cristiano Zanin, Alexandre de Moraes, Cármen Lúcia e Rosa Weber, que já havia votado em assentada anterior. Não votou nesse ponto o Ministro Flávio Dino. Tudo nos termos do voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator). Plenário, 4.4.2024”.

<sup>29</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério: formação e aplicação de precedentes* e enunciados de súmula. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 184-185.

de terceiro como *amicus curiae*, seus poderes devem ser respeitados pela Corte, inclusive o de interpor embargos de declaração.

#### **4.2. Decisão que define os poderes do *amicus curiae* e a necessidade de adaptação da técnica de impugnação: ampliação das hipóteses de cabimento dos embargos de declaração**

Outro aspecto relevante do regime jurídico do *amicus curiae* refere-se à decisão que delimita os seus poderes no processo. Tal decisão, embora inserida no contexto do art. 138 do CPC, guarda notável semelhança estrutural com a decisão de saneamento e organização do processo (art. 357 do CPC), pois ambas têm como escopo fixar parâmetros objetivos de atuação: no primeiro caso, quanto à definição dos poderes e delimitação do papel do sujeito processual; no segundo, quanto à própria condução do feito e resolução de questões pendentes. Inclusive, a doutrina tem sustentado a necessidade de importação da técnica de saneamento e organização ao procedimento voltado à formação de precedente vinculante, o que envolve a definição de *quem* atuará no processo e *como*.<sup>30</sup>

Nesse contexto, são necessárias reflexões a respeito do instrumento processual adequado para que os sujeitos processuais em geral, incluindo o *amicus curiae*, possam solicitar esclarecimentos ou ajustes quanto ao conteúdo da decisão que define os seus poderes. A rigor, caberia aqui mecanismo semelhante ao “pedido de esclarecimentos”, concebido de forma mais ampla do que os embargos de declaração. Isso porque a função precípua desse expediente seria justamente a de permitir a delimitação precisa da esfera de atuação do *amicus curiae*, prevenindo dúvidas ou inseguranças quanto à extensão de sua intervenção.

Todavia, diante da ausência de previsão legal específica, a prática forense não oferece alternativa senão a interposição de embargos de declaração. É nesse ponto que se impõe reconhecer a necessidade de ampliar as hipóteses de cabimento desse recurso para além do rol taxativo do art. 1.022 do CPC. Há, aqui, também, mais uma relevante hipótese de mitigação da irrecorribilidade, mas, nesse caso, para que outros *tipos* de vícios possam ser questionados pela via dos embargos e, até mesmo, para que se possa solicitar esclarecimentos sobre determinado ponto.

<sup>30</sup> DIDIER JR, Fredie; TEMER, Sofia. A Decisão de organização do incidente de resolução de demandas repetitivas: importância, conteúdo e o papel do regimento interno do Tribunal. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 41, v. 258, p. 257-278, ago. 2016; OLIVEIRA JUNIOR, Délio Mota de. *Participação e representatividade adequada nos procedimentos de litigiosidade repetitiva*. 2022. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2022, p. 318. Nesse sentido, veja-se o Enunciado n. 723 do Fórum Permanente de Processualistas Civis: 723. “No julgamento de casos repetitivos e incidente de assunção de competência, o relator proferirá decisão de saneamento e organização do processo, depois da admissão ou da afetação, na qual, entre outras providências: (i) identificará o(s) grupo(s) titular(es) dos direitos materiais litigiosos; (ii) certificará a legitimidade e a representatividade adequada dos sujeitos condutores do procedimento; (iii) controlará e organizará a intervenção dos interessados, definindo, em especial, os seus poderes e prazos; (iv) designará a(s) audiência(s) pública(s); (v) expedirá comunicações a outros interessados que possam contribuir com o debate”.

Assim, quando tratarem da definição dos poderes do *amicus curiae*, os embargos devem servir não apenas para sanar omissão, obscuridade, contradição ou erro material, mas também para possibilitar eventuais pedidos de esclarecimento sobre o alcance da decisão e para propor ajustes que assegurem a adequada participação do *amicus curiae*.

Essa adaptação interpretativa, ainda que necessária em razão da lacuna legislativa, evidencia a insuficiência técnica do tratamento normativo conferido ao tema pelo CPC. De fato, seria mais coerente que o Código tivesse previsto um instrumento específico, inspirado no pedido de esclarecimentos do art. 357, §1º, CPC, destinado a conferir maior transparência e precisão às decisões que regulamentam a participação do *amicus curiae*. Não havendo tal instrumento na legislação vigente, restam os embargos de declaração, que podem ser interpostos não apenas pelos *amici curiae*, mas também, por todos os sujeitos processuais interessados.

### **5. Recursos excepcionais contra decisão que julga o mérito de IRDR e do IAC e recurso extraordinário contra decisão que julga recurso especial afetado para julgamento pelo regime dos recursos repetitivos**

Na hipótese do art. 138, § 3º, do CPC, o legislador previu de modo expresso apenas o cabimento de recurso do *amicus curiae* contra a decisão que julga o mérito do IRDR. Nada previu acerca da decisão que julga os recursos afetados ao rito dos repetitivos ou com relação ao IAC. Contudo, a interpretação do dispositivo deve ser realizada em consonância com o microsistema de julgamento de casos repetitivos e de formação de precedentes do CPC (art. 928). Como consequência, a legitimidade recursal do *amicus curiae* no IRDR aplica-se extensivamente ao IAC e aos especiais repetitivos, com as ressalvas acima feitas, com relação ao interesse subjetivo das partes.<sup>31,32</sup>

Do mesmo modo ocorrerá com os recursos especiais julgados sob o regime da relevância, nos termos da Emenda Constitucional n. 125/2022, uma vez vigente a lei regulamentadora,<sup>33</sup> que tendem a aproximar o recurso especial com relevância

<sup>31</sup> TALAMINI, Eduardo. *O amicus curiae e as novas caras da justiça*. In: TALAMINI, Eduardo *et al* (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC - Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 560; BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.). *Comentários ao código de processo civil (arts. 1º a 317)*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 611; ARRUDA ALVIM, Teresa; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogerio Licastro Torres de. *Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil: artigo por artigo*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020, p. 313.

<sup>32</sup> Enunciado 460 do Fórum Permanente de Processualistas Cíveis: "O microsistema de aplicação e formação dos precedentes deverá respeitar as técnicas de ampliação do contraditório para amadurecimento da tese, como a realização de audiências públicas prévias e participação de *amicus curiae*". (Grupo: Precedentes, IRDR, Recursos Repetitivos e Assunção de competência).

<sup>33</sup> Conforme enunciado administrativo n.º 8 do STJ: "A indicação no recurso especial dos fundamentos de relevância da questão de direito federal infraconstitucional somente será exigida em recursos interpostos contra acórdãos publicados após a data de entrada em vigor da lei regulamentadora prevista no art. 105, § 2º, da Constituição Federal". Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?seq\\_documento=34459511&data\\_pesquisa=08/11/2022&seq\\_publicacao=16653&versao=impressao](https://processo.stj.jus.br/processo/dj/documento/?seq_documento=34459511&data_pesquisa=08/11/2022&seq_publicacao=16653&versao=impressao). Acesso em: 27.6.2023.

do recurso extraordinário com repercussão geral, ampliando, por consequência, seus efeitos transcendentais.<sup>34</sup>

Aliás, a interpretação extensiva justifica-se “a todos os casos em que o que estiver em jogo for o estabelecimento de uma decisão que (...) tende a assumir o status de ‘precedentes’”.<sup>35</sup> Isso significa que se o *amicus curiae* intervém no processo justamente considerando o potencial de transcendência da discussão ali posta, aplicar-se-á a previsão do art. 138, § 3º, do CPC, a lhe autorizar a interposição de recursos, independentemente de se tratar de IRDR.<sup>36</sup> Qualquer decisão apta a gerar um precedente capaz de afetar a esfera jurídica de múltiplos sujeitos que não integram diretamente o processo, deve admitir o recurso do *amicus curiae* que participa, contribuindo com sua formação. Esse recurso será, conforme o caso, especial (art. 105, III, “a” e “c”, CF/88) ou extraordinário (art. 102, III, “a”, CF/88).

A Primeira Turma do STF, porém, já decidiu que “o *amicus curiae*, admitido em incidente de recursos repetitivos no Tribunal Superior do Trabalho, não tem legitimidade para interpor Recurso Extraordinário”.<sup>37</sup> Ao se analisar o acórdão e a decisão monocrática que deu origem ao agravo interno, nota-se que a corte não se manifestou sobre a expressa previsão legal de legitimidade do *amicus curiae* para interpor recurso que julga o mérito de IRDR; e os recursos citados na decisão monocrática como representativos da jurisprudência do STF – no sentido do não cabimento de recurso – tratam de agravos internos e de embargos de declaração.

Assim como já se referiu a respeito dos embargos de declaração, tais recursos não terão o objetivo de melhorar a situação subjetiva de quaisquer partes no processo, tampouco do próprio *amicus curiae*, mas, sim, de discutir a tese jurídica objeto da decisão (ou a “decisão-quadro”), que tem caráter transcendental, referindo-se, portanto, ao próprio fundamento da participação do *amicus curiae* no processo: ampliar o contraditório e conferir legitimidade democrática à atividade jurisdicional – em especial, à técnica dos precedentes vinculantes.<sup>38</sup>

Apesar de a própria lei garantir a legitimidade do *amicus curiae* para interpor recurso contra decisão que julga IRDR, bem como ser logicamente esperado que o *amicus curiae* tenha interesse (e, portanto, possa recorrer) apenas do capítulo da decisão que define a tese jurídica — e não do julgamento do caso concreto —, o STJ

<sup>34</sup> ARRUDA ALVIM, Teresa; UZEDA, Carolina; MEYER, Ernani. Mais um filtro, agora para o STJ: uma análise da EC 125/2022. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 47, v. 330, ago. 2022.

<sup>35</sup> BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.). *Comentários ao código de processo civil (arts. 1º a 317)*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 610.

<sup>36</sup> Também no mesmo sentido: CABRAL, Antonio do Passo. O *amicus curiae* no novo Código de Processo Civil. In: TALAMINI, Eduardo et al (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC - Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 521.

<sup>37</sup> ARE 1375201 AgR, Rel. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julg. 3.7.2023.

<sup>38</sup> Para Eduardo Talamini, “compreende-se que o *amicus curiae* não detenha legitimidade nem interesse para recorrer de capítulos decisórios pertinentes exclusivamente ao caso do recurso-amostra. Mas excluir-lhe a legitimidade recursal mesmo em face da decisão-quadro (i. e., da resolução da questão objetivada) seria injustificável, à luz das garantias do devido processo”. TALAMINI, Eduardo. O *amicus curiae* e as novas caras da justiça. In: TALAMINI, Eduardo et al (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC - Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 562.

vem impondo restrições à admissibilidade de recurso que vise a impugnar apenas a tese fixada em IRDR. No Recurso Especial n.º 1798374/DF, a Corte Especial do STJ entendeu que não caberia recurso especial contra decisão de IRDR que fixa a tese jurídica em abstrato, “por ausência do requisito constitucional de cabimento de “causa decidida””.<sup>39</sup>

Por certo, o STJ, naquela oportunidade, mais questionou a possibilidade do tribunal local decidir o IRDR descolado do julgamento de um caso concreto – de modo que o não cabimento do recurso seria mera consequência de uma falha do sistema, do que os limites e objeto do recurso contra a decisão que julga o IRDR. Não obstante, a discussão esbarra no objeto recursal. Afinal, se adotado como correto o entendimento do STJ, no sentido de que é necessário haver causa decidida (no sentido de caso concreto, lide, etc.) para o cabimento de recurso especial, é evidente que o cabimento, no entendimento daquela Corte, do recurso de qualquer dos envolvidos esbarrará, necessariamente, nos limites da impugnação. A causa deverá ser devolvida para julgamento pelo tribunal, e não apenas a tese. Essa interpretação fulminaria a recorribilidade do *amicus curiae* que, curiosamente, não vem sendo questionada no STJ.

O STF andou melhor. Isso porque admitiu expressamente (Tema 1141 da repercussão geral) recurso voltado a discutir apenas a tese definida em incidente de resolução de demanda repetitiva – sem qualquer vinculação à análise do caso concreto.

A tese é alinhada com os objetivos do CPC, no sentido de conferir uniformização à interpretação do direito e coerência e integridade à jurisprudência dos tribunais (art. 926).

## 6. Recursos do *amicus curiae* em situações de interesse recursal concreto

Para além de ter legitimidade e interesse recursal para discutir decisões de mérito relativas à matéria de interesse do *amicus curiae*, ele também possui interesse para recorrer de decisões que afetem a sua esfera de direitos materiais e processuais. Um exemplo claro dessa segunda gama de decisões é a própria recorribilidade da decisão que indefere a participação, já referida acima.

Há outras situações em que isso pode ocorrer. Pense-se na hipótese em que o *amicus curiae* tenha seus poderes definidos pelo juiz ou relator, indicando, por exemplo, que ele terá poderes para participar da produção de prova pericial, necessária ao melhor esclarecimento da questão discutida. Depois de definido tal poder, sobrevém uma outra decisão, que impede o *amicus curiae* de formular quesitos ao perito. Trata-se de uma decisão que prejudica diretamente a posição processual do *amicus curiae*, restringindo seus poderes. Nessa situação, haverá claro interesse recursal. O prejuízo também pode advir de se atribuir ao *amicus curiae* deveres incompatíveis com a natureza de sua intervenção no processo, como, por exemplo, a determinação de

<sup>39</sup> STJ, REsp 1798374/DF, Corte Especial, rel. min. Mauro Campbell Marques, julg. 18.5.2022.

que o *amicus curiae* deverá, obrigatoriamente, apresentar determinada manifestação, contrariamente à voluntariedade da participação.<sup>40</sup>

Outra situação é quando se aplica, ao *amicus curiae*, alguma sanção processual (como, por exemplo, a multa por litigância de má-fé), o que lhe gera evidente prejuízo e, consequentemente, faz surgir o interesse recursal.

Nessa mesma perspectiva, toda vez que surgir uma situação gravosa específica e relacionada diretamente à esfera jurídica do próprio *amicus curiae*, não se lhe pode negar o recurso; afinal, “ele estará legitimado para recorrer tanto quanto qualquer terceiro que tivesse sua esfera jurídica atingida de modo direto por decisão em processo alheio”<sup>41</sup> (v. art. 996, parágrafo único, CPC).

## 7. Considerações finais

A evolução do processo civil contemporâneo, marcado pela complexidade das demandas e pela centralidade dos precedentes vinculantes, fez emergir o *amicus curiae* como figura indispensável para a legitimação democrática e para a qualificação do debate jurisdicional. Se, de um lado, o legislador reconheceu sua importância ao ampliar as hipóteses de intervenção pelo art. 138 do CPC, de outro, deixou lacunas relevantes quanto ao regime recursal aplicável, gerando inconsistências interpretativas e controvérsias jurisprudenciais.

O presente artigo buscou enfrentar tais inconsistências, demonstrando que a regra da irrecorribilidade das decisões que solicitam ou admitem a participação do *amicus curiae* não pode ser compreendida de forma absoluta.

A leitura sistemática do Código de Processo Civil revela hipóteses em que o interesse recursal se manifesta de modo evidente, como nas decisões que indeferem a intervenção, que restringem poderes legitimamente conferidos, que aplicam sanções processuais ou que, de qualquer forma, afetem concretamente a posição processual do interveniente. Nesses casos, admitir o recurso não significa ampliar indevidamente a legitimidade do *amicus curiae*, mas apenas reconhecer a necessidade de preservar a coerência do sistema recursal e a efetividade da participação.

Também se destacou que a decisão que delimita os poderes do *amicus curiae* se aproxima, em sua natureza, da decisão saneadora, devendo admitir um instrumento mais amplo de esclarecimentos. A ausência de previsão legal para tanto revela a atecnia legislativa e impõe adaptação interpretativa do cabimento dos embargos de declaração, de modo a permitir que eles desempenhem função ampliada, assegurando transparência e precisão quanto ao alcance da intervenção.

<sup>40</sup> Sustentando que o *amicus curiae* poderá recorrer do capítulo da decisão que trata dos seus poderes: BENEDUZI, Renato Resende. Comentários ao Código de Processo Civil: artigos 70 ao 187. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. – (Coleção Comentários ao Código de Processo Civil; v.2 / coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero), p. 273.

<sup>41</sup> TALAMINI, Eduardo. O *amicus curiae* e as novas caras da justiça. In: TALAMINI, Eduardo *et al* (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC - Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020, p. 562.

Por fim, observou-se que, na dimensão dos precedentes vinculantes, o *amicus curiae* desempenha papel de relevo constitucional, legitimando decisões que irradiam efeitos para além das partes envolvidas. Nesse cenário, negar-lhe acesso a determinados recursos, como embargos de declaração ou recursos excepcionais, não apenas contraria a literalidade do CPC, mas compromete a legitimidade democrática das decisões judiciais, sobretudo em matérias de transcendência coletiva.

Conclui-se, assim, que o fortalecimento do *amicus curiae* demanda um redesenho de sua disciplina recursal. Mais do que uma questão técnico-processual, trata-se de assegurar que a participação não seja esvaziada por barreiras formais inconsistentes. O desafio que se coloca à doutrina e à jurisprudência é o de compatibilizar a eficiência do processo com a necessária abertura democrática, sem perder de vista que a intervenção do *amicus curiae* só cumpre plenamente sua função quando acompanhada de instrumentos que permitam sua efetiva atuação, inclusive em sede recursal.

### Referências bibliográficas

ALVIM, Eduardo Arruda. *Direito processual civil*. 2. ed. reform., atual. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

ALVIM, Teresa Arruda; CONCEIÇÃO, Maria Lúcia Lins; RIBEIRO, Leonardo Ferres da Silva; MELLO, Rogerio Licastro Torres de. *Primeiros Comentários ao Novo Código de Processo Civil: artigo por artigo*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

ALVIM, Teresa Arruda; UZEDA, Carolina; MEYER, Ernani. Mais um filtro, agora para o STJ: uma análise da EC 125/2022. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 47, v. 330, ago. 2022.

ARRUDA ALVIM NETTO, José Manoel de. *Novo contencioso cível no CPC/2015*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

BENEDUZI, Renato Resende. *Comentários ao Código de Processo Civil: artigos 70 ao 187*. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. – (Coleção Comentários ao Código de Processo Civil; v.2 / coordenação Luiz Guilherme Marinoni, Sérgio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero).

BERMUDES, Sérgio. *Comentários ao código de processo civil*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977. v. 7.

BONDIOLI, Luis Guilherme Aidar. Recorribilidade das decisões em matéria de intervenção de terceiros. In: TALAMINI, Eduardo et al. (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC – Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

BUENO, Cassio Scarpinella (Coord.). *Comentários ao código de processo civil (arts. 1º a 317)*. Vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2017.

CABRAL, Antonio do Passo. O *amicus curiae* no novo Código de Processo Civil. In: TALAMINI, Eduardo et al. (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC – Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.



CÂMARA, Alexandre Freitas. *Levando os padrões decisórios a sério: formação e aplicação de precedentes e enunciados de súmula*. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CÔRTEZ, Osmar Mendes Paixão; PINHEIRO, Igor Itapary. A (ir)recorribilidade da decisão que recusa a intervenção do *amicus curiae*: uma análise à luz do acesso à justiça. *Revista Eletrônica de Direito Processual*. Rio de Janeiro, v. 26, n. 2, 2025. DOI: 10.12957/redp.2025.87335. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/redp/article/view/87335>>. Acesso em: 3.9.2025.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. Comentário ao artigo 203. In: CABRAL, Antonio do Passo; CRAMER, Ronaldo. *Comentários ao novo Código de Processo Civil*. 2. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil: Introdução ao Direito Processual Civil, Parte Geral e Processo de Conhecimento*. Vol. 1. 17. ed. Salvador: Juspodivm, 2015.

DIDIER JR., Fredie. *Curso de direito processual civil*. Vol. 1. 22. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

DIDIER JR., Fredie. Intervenção de *amicus curiae* em processo apto à formação de precedente administrativo obrigatório. *Civil Procedure Review, S. I.*, v. 11, n. 2, p. 209–218, 2020. Disponível em: <<https://www.civilprocedurereview.com/revista/article/view/211>>. Acesso em: 3.9.2025.

DIDIER JR., Fredie; TEMER, Sofia. A Decisão de organização do incidente de resolução de demandas repetitivas: importância, conteúdo e o papel do regimento interno do Tribunal. *Revista de Processo*, São Paulo, ano 41, v. 258, p. 257-278, ago. 2016.

EID, Elie Pierre. *Amicus curiae* no novo Código de Processo Civil. In: LUCON, Paulo Henrique dos Santos et al. (Coord.). *Processo em Jornadas*. Salvador: Juspodivm, 2016.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; DELLORE, Luiz; ROQUE, André Vasconcelos; OLIVEIRA JR., Zulmar. *Teoria geral do processo: comentários ao CPC de 2015*. São Paulo: Forense, 2015.

GODOY, Miguel Gualano de. Mais um passo para um Supremo monocrático: a irrecorribilidade da decisão que não admite o ingresso de *Amicus Curiae*. *JOTA*. Disponível em: <<https://www.jota.info/stf/supra/mais-um-passo-para-um-supremo-monocratico-23102018>>. Acesso em: 14.8.2025.

GRINOVER, Ada Pellegrini; BRAGA, João Ferreira. Um estudo de teoria geral do processo: admissibilidade e mérito no julgamento dos recursos. *Revista de Processo*, v. 227, São Paulo: Revista dos Tribunais, jan. 2014.

HILL, Flávia Pereira. Muito prazer, *amicus curiae*: desvendando o enigma desse terceiro interveniente. *Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro*, Belo Horizonte, ano 28, n. 111, p. 109-124, jul./set. 2020.

MIGLIAVACCA, Carolina Moraes. *Amicus Curiae*: melhor aproveitamento a partir das diferentes funções instrutória e representativa. 2019. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: 2019.

MUNHOZ, Manoela Virmond. *A participação do amicus curiae: interesse, funções, regime jurídico e classificação*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2024.

OLIVEIRA NETO, Olavo de; MEDEIROS NETO, Elias Marques de; OLIVEIRA, Patrícia Elias Cozzolino de. *Curso de Direito processual civil: Parte geral*. Vol. 1. 1. ed. São Paulo: Verbatim, 2015.

OLIVEIRA JUNIOR, Délio Mota de. Participação e representatividade adequada nos procedimentos de litigiosidade repetitiva. 2022. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2022.

PEIXOTO, Ravi. A ADI 3.396 e o *amicus curiae* no controle concentrado de constitucionalidade: a recorribilidade da decisão de inadmissibilidade e a atuação da pessoa natural como *amicus curiae*. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, ano 30, v. 137, p. 355-369, set./out. 2021.

TALAMINI, Eduardo. O *amicus curiae* e as novas caras da justiça. In: TALAMINI, Eduardo et al. (Coord.). *Grandes Temas do Novo CPC – Partes e Terceiros no Processo Civil*. 1. ed. Salvador: Juspodivm, 2020.

TEMER, Sofia. *Participação no Processo Civil*: repensando litisconsórcio, intervenção de terceiros e outras formas de atuação. Salvador: Juspodivm, 2020.

UZEDA, Carolina. *Interesse recursal*. 2. ed. São Paulo: Juspodivm, 2024.

WAMBIER, Luiz Rodrigues; TALAMINI, Eduardo. *Curso Avançado de Processo Civil – 22ª edição*. Vol. I – Teoria Geral do Processo. Londrina, PR: Thoth, 2025.

ZUFELATO, Camilo. Legitimidade recursal do *amicus curiae* no Novo CPC. *Revista do Advogado*, ano XXXV, n. 126, mai. 2015.

# As teorias objetivas de interpretação e a influência das conflitualidades intrínsecas no delineamento da norma jurídica

Emerson Garcia\*

## Sumário

1. Introdução; 2. Teorias objetivas: uma breve enunciação; 3. As conflitualidades intrínsecas da norma jurídica; Epílogo; Referências.

## Resumo

As teorias objetivas da interpretação concentram no intérprete o *munus* de desenvolver uma atividade argumentativa e decisória, fluindo diretamente no delineamento da norma jurídica. Reconhecem a importância das vicissitudes do ambiente sociopolítico e das características do problema concreto, considerando o momento subjacente à projeção da norma jurídica na realidade. Apesar de serem intituladas de objetivas, exigem a realização de juízos de valor, que são influenciados por aspectos inerentes à formação intelectual do intérprete e à pré-compreensão. Juízos de valor dessa natureza apresentam um viés subjetivo, situado no intérprete, não em terceiros, que delineariam a norma a ser perquirida e conhecida. São enquadradas sob a epígrafe das teorias objetivas as denominadas teorias axiológicas e procedimentais, enquanto as teorias do contrato apresentam viés subjetivo, buscando conhecer um significado preexistente. No processo de interpretação, compete ao intérprete a resolução das conflitualidades intrínsecas da norma jurídica; incidentes argumentativos, potenciais ou efetivos, que podem dar origem a uma pluralidade de significados reconduzíveis ao significante interpretado. Apresentar a relação existente entre as teorias objetivas e as conflitualidades intrínsecas da norma jurídica é o fim de nossas breves reflexões.

## Abstract

*Objective theories of interpretation place the responsibility on the interpreter to develop argumentative and decisional activity, directly influencing the delineation of*

---

\* Doutor e Mestre em Ciências Jurídico-Políticas pela Universidade de Lisboa. Especialista em *Education Law and Policy* pela *European Association for Education Law and Policy* (Antuérpia – Bélgica) e em Ciências Políticas e Internacionais pela Universidade de Lisboa. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Consultor Jurídico da Procuradoria-Geral de Justiça e Diretor da Revista de Direito. Consultor Jurídico da Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Membro Honorário do Instituto dos Advogados Brasileiros (IAB).

*the legal norm. They recognize the importance of the mutability of the socio-political environment and the characteristics of the concrete problem, considering the moment underlying the projection of the legal norm onto reality. Despite being called objective, they require the interpreter to make value judgments, which are influenced by aspects inherent to their intellectual formation and pre-understanding. Value judgments of this nature present a subjective bias, but one that resides in the interpreter, not in third parties, who would delineate the norm to be investigated and understood. The so-called axiological and procedural theories fall under the heading of objective theories, while contract theories present a subjective bias, seeking to understand a pre-existing meaning. In the interpretation process, the interpreter is responsible for resolving the intrinsic conflicts of the legal norm. These are argumentative incidents, potential or actual, that can give rise to a plurality of meanings reducible to the interpreted signifier. Presenting the relationship between objective theories and the intrinsic conflicts of legal norms is the aim of our brief reflections.*

**Palavras-chaves:** linguístico, axiológico, teleológico, operativo e procedimental.

**Keywords:** *linguistic, axiological, teleological, operational and procedural.*

“As leis desprendem-se do legislador após publicadas, como o filho do ventre materno, adquirindo vontade própria. Essa vontade deve ser extraída da própria norma objetivamente interpretada. Aliás, tal critério é fator de segurança social, pois os destinatários da norma sabem de antemão que ela terá aplicação conforme seu próprio texto faz presumir e não em função da vontade do seu criador. Suponha-se a insegurança social se uma determinada norma, pelo seu texto, indicasse a interpretação X, mas a vontade do legislador fosse a interpretação Y. Além disso, adotando-se a teoria objetiva permite-se adaptar a interpretação da lei ao seu momento histórico presente.” (OLIVEIRA, J. M. Leoni Lopes de. Introdução ao Direito. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2004, p. 225-226).

## 1. Introdução

As breves reflexões que apresentamos ao leitor são direcionadas à compreensão da atividade desenvolvida pelo intérprete à luz das denominadas teorias objetivas, considerando a polissemia do texto normativo e a influência da realidade, o que exige a resolução das conflitualidades intrínsecas que se apresentam no processo de interpretação. Essas conflitualidades expressam a existência de grandezas argumentativas relevantes, que influenciam a existência de mais de um significado

potencialmente aplicável ao mesmo texto normativo, o que exige uma decisão por parte do intérprete.<sup>1</sup>

Para fins de sistematização da abordagem, são denominadas de teorias objetivas aquelas que não se limitam à realização de uma atividade intelectual de natureza puramente cognoscitiva, direcionada à identificação de um conteúdo normativo preexistente, individualizado a partir da vontade de um terceiro, de natureza individual ou colegiada, normalmente presente na figura do legislador. Teorias objetivas atribuem ao intérprete o *munus* de desenvolver uma atividade argumentativa e decisória, influenciando diretamente no delineamento da norma jurídica. Valorizam as vicissitudes do ambiente sociopolítico e as exigências do problema concreto, considerando o momento subjacente à projeção da norma jurídica na realidade. Contrapõem-se, portanto, às teorias subjetivas, que advogam justamente o contrário.

Apesar de serem intituladas de objetivas, essas teorias, longe de afastarem, exigem a realização de juízos de valor pelo intérprete, que são influenciados por aspectos inerentes à sua formação intelectual e à pré-compreensão. Esses juízos de valor, como não poderia deixar de ser, apresentam um viés subjetivo. Esse viés, no entanto, é situado no próprio intérprete, não em terceiros, cuja vontade delinear a norma, que seria apenas perquirida e conhecida. As teorias objetivas partem do texto normativo e da realidade circundante, fatores reais e apreensíveis pelos sentidos, que serão devidamente valorados em um segundo momento.

A ordem jurídica, ainda que lastreada em disposições normativas escritas, não prescinde da integração com a realidade para a sua plena formação e desenvolvimento.<sup>2</sup> Essa concepção, que poderíamos denominar de “*integrativa*”, é nitidamente refratária àquelas de contornos “*antiformalistas*” ou “*formalistas*”, estas por apregoarem o hermetismo<sup>3</sup> e a plena preeminência do sistema formal,<sup>4</sup> aquelas por conferirem primazia às forças de natureza puramente moral e sociológica,<sup>5</sup> colocando em cheque a própria funcionalidade do texto normativo.

<sup>1</sup> Para maior desenvolvimento do tema, na perspectiva da individualização da norma constitucional, vide, de nossa autoria: *Interpretação Constitucional: a resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional*. 2ª ed. Belo horizonte: Editora Fórum, 2023.

<sup>2</sup> Cf. RIGAUX, François. The concept of fact in legal science. In: NERHOT, Patrick. *Law, interpretation and reality: essays in epistemology, hermeneutics and jurisprudence*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1990, p. 38 (38).

<sup>3</sup> O hermetismo, em seus extremos, conduz à aporia do sistema fechado, o que, na percepção de Patrick Nerhot, é simplesmente absurdo, já que a própria noção de sistema, no âmbito das ciências sociais, por interagir com o ambiente sociopolítico, é onticamente aberta [The law and its reality. In: NERHOT, Patrick. *Law, interpretation and Reality: essays in epistemology, hermeneutics and jurisprudence*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1990, p. 50 (61)].

<sup>4</sup> Sobre as inconsistências do formalismo, vide: BOBBIO, Norberto. *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*. 3. ed. Milano: Edizioni di Comunità, 1977, p. 79 e ss.

<sup>5</sup> O designativo de formalistas, antiformalistas e integrativos é normalmente utilizado para qualificar as ciências legais. Cf. WRÓBLEWSKI, Jerzy. Cognition of norms and cognition trough norms. In: DI BERNARDO, Giuliano. *Normative structures of the social world*. Amsterdam: Rodopi, 1988, v. 11, p. 223 (225-234); e ZIEMBINSKI, Zygmunt. *Polish contributions to the theory and philosophy of law*. Amsterdam: Rodopi, 1987, p. 84-85.

Perdem força as construções teóricas que se mostram refratárias às exigências de conteúdo e indiferentes aos valores que surgem a partir do ambiente sociopolítico: (1) a separação entre “*sistema externo*”, que abrigaria as diretrizes de ordenação do direito e se preocuparia com sua apresentação na realidade, não com sua unidade interna; e “*sistema interno*”, que absorveria as normas e seria indiferente aos influxos recebidos do contexto, não resiste à constatação de que o sistema não prescinde de coerência interna e os princípios de justiça, ao influírem no aperfeiçoamento do direito, são suscetíveis de evolução; (2) o “*sistema axiomático*”, ao exigir um rol fechado de conceitos fundamentais e somente se afeiçoar ao método dedutivo, mostra-se de todo incompatível com o direito, em que são comuns as inferências, as antinomias e os juízos valorativos; e, ostentando inconsistências de natureza similar, (3) o “*sistema conceitual-abstrato*”, que apregoa a ideia de unidade a partir de um conceito base, como o de justiça, do qual são deduzidos os demais conceitos necessários.<sup>6</sup>

A remodelagem teórica da ideia de sistema, transitando do hermetismo para a abertura, longe de ser um fator de instabilidade para a sua coerência interna, que se veria refém de uma irrestrita liberdade conformativa por parte de qualquer intérprete, deve ser considerada o espelho da sensibilidade do direito a uma realidade viva e dinâmica. O sistema passa a assumir contornos axiológico-integrativos, não prescindindo da concorrência entre valores e balizamentos textuais.

Ao se negar a autossuficiência do sistema, que não prescinde dos influxos recebidos do contexto, reconhece-se, *ipso facto*, a sua evolutividade e dinamismo, daí decorrendo o correlato poder de adaptação às vicissitudes do ambiente sociopolítico.<sup>7</sup> Seus contornos, além de não serem rígidos e definitivos, permanecendo à margem da existência de lacunas e contradições, não são preestabelecidos, sendo constantemente construídos e reconstruídos com o auxílio dos intérpretes.

Teorias objetivas permitem que a integração entre texto normativo e realidade seja promovida pelo intérprete, o que assume vital importância pelo fato de inúmeros diplomas normativos, longe de serem integrados ao rol das efemérides, terem a pretensão de permanência, o que somente apresenta viabilidade caso sejam sensíveis às necessidades presentes no momento de sua projeção na realidade.

Ao constataremos que o intérprete não se limita ao conhecimento de um significado preexistente, o que é próprio das teorias subjetivas, fica evidente a sua participação no delineamento da norma jurídica. A tese da existência de um único significado possível, que deve ser encaixado em enunciados linguísticos polissêmicos, ainda que seja alicerçado no referencial de justiça, assume contornos mais utópicos que reais, pois o paulatino amadurecimento de significados normativos é recorrente

<sup>6</sup> Cf. LARENZ, Karl. Metodologia da ciência do direito (*Methodenlehre der Rechtswissenschaft*). Trad. de LAMEGO, José. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, p. 230-241; e CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito (Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz)*. Trad. de A. Menezes Cordeiro. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989, p. 26 e ss..

<sup>7</sup> Cf. BOBBITT, Philip. From the constitutional fate: theory of the Constitution. In: LEVINSON, Sanford; MAILLOUX, Steven. *Interpreting law and literature: a hermeneutic reader*. Illinois: Northwestern University Press, 1988, p. 363 (373-374).

nos sistemas jurídicos, ao menos até que uma instância superior defina o significado que deve preponderar.

Há grandezas argumentativamente relevantes que podem influir na existência de uma pluralidade de significados reconduzíveis ao mesmo significante interpretado. Essas grandezas consistem no potencial expansivo da linguagem, nos valores subjacentes ao ambiente sociopolítico, nos fins a serem alcançados e na forma como a norma se tornará operativa. É *munus* do intérprete a definição dos significados que afloram em cada um desses planos, com suas convergências e divergências, de modo que, ao fim do processo de interpretação, possa delinear o significado que deve preponderar. A situação de colidência entre os significados em potencial, identificados no curso do processo de interpretação, é o que se denomina de conflitualidade intrínseca da norma jurídica, cabendo ao intérprete resolvê-la com o desenvolvimento de uma atividade argumentativa e decisória.

## 2. Teorias objetivas: uma breve enunciação

Durante o processo de interpretação são desenvolvidas atividades extremamente variáveis, que são influenciadas de acordo com a formação do intérprete e a teoria da interpretação por ele prestigiada, não sendo incomum que o intérprete confira, *a priori*, preeminência ao uso da linguagem, da história ou da tradição. Outros, aos propósitos e às consequências. Nesses dois extremos, é factível que estaremos em posições distintas na perspectiva da previsibilidade do sentido normativo.

A operação de leitura destina-se à apreensão da linguagem utilizada e à atribuição de sentido, a partir de uma perspectiva linguística, ao enunciado interpretado, atividade que pode alcançar resultados distintos conforme o enunciado seja considerado em sua individualidade ou cotejado com outros, inseridos, ou não, no mesmo corpo normativo; em seu sentido atual ou no sentido contemporâneo à sua elaboração etc. Qualquer que seja a metodologia empregada pelo intérprete, essa atividade sempre será realizada. Afinal, “interpretação” sem considerar a base textual existente é criação *ex novo*, não integração criativa. Essa conclusão permanece inalterada ainda que o intérprete, ao concluir sua atividade intelectual, decida ignorar solenemente o estatuído no texto normativo.

Se a leitura do enunciado linguístico é operação imprescindível, estando integrada a todas as construções teóricas voltadas ao estudo do processo de interpretação jurídica, o mesmo não pode ser dito em relação aos fatores a serem considerados e aos objetivos a serem alcançados pelo intérprete. Os fatores aqui referidos consubstanciam os aspectos extrínsecos ao texto e que concorrem no delineamento do seu significado. Os objetivos, por sua vez, indicam um referencial externo ao qual o intérprete procura associar o significado a ser encontrado. Apesar de apresentarem contornos extremamente diversificados, as distintas teorias da interpretação podem ter os seus traços fundamentais agrupados em três arquétipos básicos: (1) teorias do contrato, (2) teorias axiológicas e (3) teorias procedimentais.

Quando cotejadas entre si, observa-se que essas teorias atribuem uma importância diferenciada aos juízos valorativos realizados pelo intérprete:<sup>8</sup> ínfimo nas teorias do contrato, mediano nas procedimentais e extremo nas axiológicas. As dissonâncias existentes bem demonstram que o próprio designativo “interpretação” não possui um sentido unívoco, podendo referir-se a atividades substancialmente distintas entre si,<sup>9</sup> como é a de mero conhecimento, preferida pelas teorias do contrato, enquadradas sob a epígrafe das teorias subjetivas, e de integração criativa, realizada no âmbito das teorias procedimentais e axiológicas.

As teorias procedimentais e axiológicas atribuem amplitude diferenciada ao *judicial review*. De acordo com as primeiras, a função primária do judiciário é avaliar os processos utilizados no ambiente democrático. Para as segundas, a filosofia política deve ser, para os juízes, a principal fonte das normas jurídicas, sendo necessário que realizem uma leitura dos padrões normativos à luz dos valores vigentes. Algumas teorias axiológicas, como a teoria moral de Dworkin,<sup>10</sup> defendem que os juízes devem formular a melhor descrição dos princípios morais, de modo a traçar os contornos da experiência constitucional do país e oferecer o maior crédito à nação.<sup>11</sup> As teorias contratuais ou originalistas, consideradas subjetivas, prestigiam o texto escrito, limitando-se a identificar o significado que consideram imanente a ele, normalmente aquele atribuído pelos responsáveis por sua elaboração, o que enfraquece a importância dos fatores extrínsecos e o próprio papel do intérprete.

As teorias procedimentais e as teorias axiológicas, que podem ser vistas como não originalistas, são particularmente sensíveis à evolutividade da ordem jurídica e refratárias a qualquer postura de insensibilidade às alterações verificadas no ambiente sociopolítico.

O intérprete, ao utilizar os métodos de interpretação jurídica, é necessariamente influenciado pela teoria da interpretação por ele prestigiada. Essa conclusão é facilmente alcançada ao lançarmos nossos olhos, por exemplo, sobre o denominado “*método literal*”. É natural que perante situações de ambiguidade ou vagueza o intérprete se incline pelo significado que melhor se ajuste às suas bases teóricas.

As teorias contratuais, de viés subjetivo, tendem a sustentar que o significado literal é aquele preferido pelo legislador à época da edição do texto normativo. As teorias axiológicas são particularmente sensíveis aos valores tidos como prevaletentes no ambiente sociopolítico no momento da interpretação, os quais influem diretamente nos significados a serem escolhidos pelo intérprete. Por fim, as teorias procedimentais são aquelas que, a partir dos objetivos a serem alcançados, indicam o percurso metódico a ser percorrido, preservando, tanto quanto possível, a autonomia dessas operações, normalmente atribuídas a atores diversos; com isso, limitam os juízos de

<sup>8</sup> Cf. BEATY, David M.. *The ultimate rule of law*. New York: Oxford University Press, 2004, p. 5.

<sup>9</sup> Cf. MARSHALL, Geoffrey. *The Constitution: its theory and interpretation*. In: BOGDANOR, Vernon. *The British Constitution in the twentieth century*. New York: Oxford University Press, 2005, p. 29 (33).

<sup>10</sup> *Freedom's law...*, p. 2 e ss..

<sup>11</sup> Cf. BEATY. *The ultimate...*, p. 15.



valor realizados pelo intérprete e buscam prestigiar as opções políticas fundamentais declinadas no texto normativo, não propriamente um pretensão sentido imanente, ali postas por agentes democraticamente legitimados, devendo o intérprete, que carece de legitimidade democrática, zelar pela sua plena operacionalização.

### 3. As conflitualidades intrínsecas da norma jurídica

A resolução das conflitualidades intrínsecas da norma jurídica é um incidente argumentativo, efetivo ou potencial, que deve ser necessariamente considerado no processo de interpretação jurídica. Ao analisar o texto normativo, o intérprete deve avaliar a existência de um único significado possível, o que é recorrente, por exemplo, em se tratando de significantes de representação numérica, ou se há diversos significados em potencial reconduzíveis ao mesmo significante, situação comum no processo de delineamento das normas de natureza principiológica. Para tanto, irá identificar a ausência ou a presença de conflitualidades intrínsecas, o que exigirá, neste último caso, uma decisão em relação ao significado que irá preponderar, dando ensejo à individualização da norma jurídica. Conflitualidade e norma mantêm entre si uma relação de antecedente e consequente, mas falamos em conflitualidade intrínseca por se apresentar no curso do processo de interpretação e para extremá-la da conflitualidade extrínseca, presente em uma situação de antinomia.

Enquanto a individualização da norma a partir de um enunciado linguístico textual pressupõe o exercício de um ato de vontade direcionado à atribuição de significado, as normas consuetudinárias são individualizadas com a realização de uma atividade ontologicamente distinta. Observa-se, inicialmente, que a formação do costume tem sido condicionada à presença de dois requisitos básicos, um objetivo e o outro subjetivo.<sup>12</sup> O requisito objetivo estará presente com a constatação de que certa prática tem se repetido, em caráter público e uniforme, durante considerável lapso temporal. O requisito subjetivo, por sua vez, indica a generalizada difusão do entendimento de que a observância dessa prática é obrigatória e conforme o direito. São necessárias a longa repetição e a *opinio necessitatis sive obligationis*. Como se percebe, o costume não resulta de um ato formal finalisticamente voltado à produção do direito, daí dizer-se que é uma fonte não voluntária,<sup>13</sup> espontânea<sup>14</sup> e informal.<sup>15</sup> Na clássica distinção de Duguit,<sup>16</sup> as normas oriundas do direito escrito são a expressão formal da consciência e da vontade do povo, enquanto as normas consuetudinárias emanam “da vontade consciente, mas tácita, do povo”. A ausência de consciência ou,

<sup>12</sup> Cf. GENY, François. *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*. Paris: Librairie Marescq Ainé, 1919, v. 1, p. 278; BOBBIO, Norberto. Consuetudine (teoria generale). In: *Enciclopedia del diritto*. Milano: Giuffrè, (1961) 2007, v. IX, p. 426; BAPTISTA MACHADO, João. *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*. 17. reimp. Coimbra: Almedina, 2008, p. 161; e REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 158.

<sup>13</sup> Cf. BAPTISTA MACHADO, João. *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*. 17. reimp. Coimbra: Almedina, 2008, p. 161.

<sup>14</sup> Cf. SANTIAGO NINO, Carlos. *Introducción al análisis del derecho*. 2. ed. Buenos Aires: Astrea, 2005, p. 150.

<sup>15</sup> Cf. BOBBIO, Norberto. Consuetudine..., in *Enciclopedia*.... Milano: Giuffrè, (1961) 2007, v. IX, p. 426, § 1o.

<sup>16</sup> *Traité de droit constitutionnel*. 3. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemong & Cie., 1927, t. 1, p. 147.

melhor dizendo, de atividade funcionalmente comprometida com um fim, permite se fale num *ius involuntarium*.<sup>17</sup>

Em relação à posição secundária da jurisprudência nos sistemas do tipo europeu continental, não deve ser desconsiderada a constatação de Roscoe Pound,<sup>18</sup> direcionada aos sistemas de *common law*, mas perfeitamente generalizável, no sentido de que os órgãos legislativos, ainda que sejam considerados os mais qualificados, somente de modo intermitente realizarão um trabalho construtivo de criação do direito, o que torna não só inevitável como imprescindível a atuação dos tribunais. Daí a constatação de Dicey,<sup>19</sup> no sentido de que, nesses sistemas, o apelo aos precedentes é uma espécie de “ficção” por meio da qual a “*decisão judicial*” dissimula sua transformação em “*legislação judicial*”.

Enquanto os sistemas de *common law* são marcados pela força expansiva dos precedentes (*case-law*), objeto de consideração em todo e qualquer julgamento,<sup>20</sup> de modo que a sua *ratio decidendi*<sup>21</sup> estabelece uma diretiva jurídica geral e adquire força *erga omnes*,<sup>22</sup> sendo analogicamente aplicada a casos futuros,<sup>23</sup> nos sistemas de *civil law* os precedentes, apesar de ostentarem uma “*eficácia persuasiva*”,<sup>24</sup> são normalmente vistos como meras pontes de transição entre o texto e a realidade. Esse quadro, à evidência, tem sido paulatinamente revisto na realidade brasileira, com os precedentes vinculantes, previstos na própria ordem constitucional. Com isso, os precedentes sofrem uma análise mais detalhada, que começa pelo exato delineamento da situação fática, permitindo a definição do paradigma a que deverão ser associados os casos supervenientes, e se estende à própria interpretação da *ratio decidendi*, possibilitando a identificação do seu alcance.

Os precedentes são estruturados em enunciados linguísticos de “*terceira geração*”, que formarão uma sequência lógica com os enunciados de primeira e de segunda geração, consubstanciados, respectivamente, no texto normativo e na norma jurídica obtida com o processo de interpretação. Os enunciados de terceira geração, a depender do seu grau de generalidade e do distanciamento temporal em relação às situações concretas que possam alcançar, também sofrerão a influência de fatores extrínsecos e poderão exigir que a individualização do seu sentido

<sup>17</sup> Cf. MODUGNO, Franco. *Interpretazione giuridica*. Padova: CEDAM, 2009, p. 10.

<sup>18</sup> *Jurisprudence*. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2000, v. 1, p. 7 e ss..

<sup>19</sup> *Introduction to the study of the law of the Constitution*. England: Elibron, (1902) 2005, p. 18.

<sup>20</sup> Cf. FARBER, Daniel A.; e SHERRY, Suzanna. *Judgment calls: principle and politics in constitutional law*. New York: Oxford University Press, 2009, p. 63 e ss..

<sup>21</sup> A *ratio decidendi* assume contornos descritivos, apontando o caminho conducente à decisão adotada no precedente, e prescritivos, vinculando os demais tribunais aos seus termos. Cf. McLEOD, Ian. *Legal method*. 2. ed. England: MacMillan, 1996, p. 139 e ss..

<sup>22</sup> Cf. BRADLEY, A. W.; EWING, K. D. *Constitutional and administrative law*. 13. ed. Harlow: Pearson Education, 2003, p. 12 e 366.

<sup>23</sup> Como ressaltado por Neil MacCormick, nenhum evento verificado na realidade é exatamente idêntico a outro, daí a conclusão de que os precedentes são sempre aplicados por analogia [Particulars and universals. In: BANKOWSKI, Zenon; MACLEAN, James (Org.). *The universal and the particular in legal reasoning*. Hampshire: Ashgate, 2006, p. 3 (5)]. No mesmo sentido: ALEXANDER, Lary. Precedent. In: PATTERSON, Dennis (Org.). *A companion to philosophy of law and legal theory*. U.S.A: Wiley-Blackwell, (1999) 2003, p. 503 (504).

<sup>24</sup> Cf. MODUGNO, Franco. *Interpretazione giuridica*. Padova: CEDAM, 2009, p. 304.

seja antecedida pela necessária resolução de outro conjunto de conflitualidades intrínsecas, ontologicamente semelhantes àquelas resolvidas no curso do processo de interpretação dos enunciados de primeira geração.

Como já antecipamos, são basicamente quatro os planos de desenvolvimento da conflitualidade intrínseca, nos quais podem existir grandezas contrapostas que, a depender da preeminência que lhes seja atribuída, conduzirão a uma diversidade de significados em potencial, o que atrairá o poder de decisão do intérprete.

No plano linguístico, deve ser analisada a funcionalidade da linguagem, sua interação com a cultura e o pensamento, as peculiaridades da linguagem jurídica, as interferências na compreensão da comunicação normativa, com especial deferência à ambiguidade e à vagueza semântica, e a carga emotiva da linguagem jurídica, que contribui para a sua aceitação ou repulsa no ambiente sociopolítico. Esses fatores permitirão o direcionamento das escolhas realizadas pelo intérprete, que devem se ajustar ao potencial expansivo dos enunciados linguísticos que integram os textos formais.

No plano axiológico, deve ser analisada a permeabilidade da ordem jurídica aos valores, o que tem sido tradicionalmente contextualizado nas relações entre direito e moral. Para tanto, deve ser compreendido o processo de formação dos valores, que se mostram ontologicamente distintos das normas, o seu alicerce cultural de sustentação e o papel dos tribunais na sedimentação da axiologia de um sistema.

No plano teleológico, deve ser realçada a tensão dialética entre poder e pessoa humana como epicentro das dissonâncias em relação aos fins a serem alcançados pela norma jurídica, além da forma de compreensão da autonomia da vontade,<sup>25</sup> o que necessariamente influi na formação das conflitualidades intrínsecas. Ainda deve ser considerada a interrelação existente entre referenciais jurídicos e axiológicos.

No plano operativo, as atenções se voltam ao modo como a norma projeta a sua força normativa na realidade. Não é incomum que um preceito normativo que ordinariamente aponte para um *non facere* somente seja efetivamente observado agregando-se um *facere*, que se apresentará como meio indispensável à consecução do fim inicial. Com os olhos voltados ao enunciado linguístico interpretado, o intérprete deve estabelecer a intensidade dos deveres e das faculdades que assegurarão a sua máxima efetividade, os quais podem coexistir, dando origem a diversas normas, ou não. A conflitualidade no plano operativo torna-se particularmente relevante para identificarmos se estamos perante normas imperativas ou dispositivas, perante deveres ou faculdades.

<sup>25</sup> A respeito da autonomia da vontade, na perspectiva da disponibilidade, ou não, dos direitos fundamentais, vide, de nossa autoria: Comentários à Constituição Brasileira, vol. 2. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023, p. 43-45.

## Epílogo

O reconhecimento de que o intérprete desenvolve uma atividade argumentativa e decisória, contribuindo para integrar o conteúdo da norma jurídica, o que se mostra necessário em razão da permanência do texto normativo e das vicissitudes do contexto, tanto textual como ambiental, exige a sistematização de sua atividade e a compreensão das conflitualidades intrínsecas. A presença, ou não, dessas conflitualidades deve ser sempre avaliada pelo intérprete. Detectada a sua presença, o que pode ocorrer nos planos linguístico, axiológico, teleológico e operativo, cabe ao intérprete identificar os significados que afloram em cada um desses planos, o que se dá com o auxílio dos métodos de interpretação, e identificar aquele que, ao final, deve ser atribuído ao signifiicante interpretado. Ao demonstrar como alcançou o sentido atribuído à norma jurídica, é facilitado o processo de convencimento, pelo intérprete, em relação à defensabilidade do resultado de sua atividade.

## Referências bibliográficas

ALEXANDER, Lary. *Precedent*. In: PATTERSON, Dennis (Org.). *A companion to philosophy of law and legal theory*. U.S.A: Wiley-Blackwell, (1999) 2003, p. 503.

BAPTISTA MACHADO, João. *Introdução ao direito e ao discurso legitimador*. 17. reimp. Coimbra: Almedina, 2008.

BEATY, David M.. *The ultimate rule of law*. New York: Oxford University Press, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Consuetudine (teoria generale)*. In: *Enciclopedia del diritto*. Milano: Giuffrè, (1961) 2007. v. IX, p. 426.

\_\_\_\_\_. *Giusnaturalismo e positivismo giuridico*. 3. ed. Milano: Edizioni di Comunità, 1977.

BOBBITT, Philip. *From the constitutional fate: theory of the Constitution*. In: LEVINSON, Sanford; MAILLOUX, Steven. *Interpreting law and literature: a hermeneutic reader*. Illinois: Northwestern University Press, 1988, p. 363.

BRADLEY, A. W.; EWING, K. D.. *Constitutional and administrative law*. 13. ed. Harlow: Pearson Education, 2003.

CANARIS, Claus-Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito (Systemdenken und Systembegriff in der Jurisprudenz)*. Trad. de A. Menezes Cordeiro. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the law of the Constitution*. England: Elibron, (1902), 2005.

DUGUIT, Leon. *Traité de droit constitutionnel*. Tome 1. 3. ed. Paris: Ancienne Librairie Fontemong & Cie., 1927.

DWORKIN, Ronald. *Freedom's law: the moral reading of the American constitution*. Cambridge: Harward University Press, 1996.

FARBER, Daniel A.; e SHERRY, Suzanna. *Judgment calls: principle and politics in constitutional law*. New York: Oxford University Press, 2009.

GARCIA, Emerson. *Comentários à Constituição Brasileira*, vol. 2. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

\_\_\_\_\_. *Interpretação Constitucional: a resolução das conflitualidades intrínsecas da norma constitucional*. 2ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2023.

GENY, François. *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif*. vol. 1. Paris: Librairie Marescq Ainé, 1919.

LARENZ, Karl. *Metodologia da ciência do direito (Methodenlehre der Rechtswissenschaft)*. Trad. de LAMEGO, José. 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

MACCORMICK, Neil. *Particulars and universals*. In: BANKOWSKI, Zenon; MACLEAN, James (Org.). *The universal and the particular in legal reasoning*. Hampshire: Ashgate, 2006, p. 3.

MARSHALL, Geoffrey. *The Constitution: its theory and interpretation*. In: BOGDANOR, Vernon. *The British Constitution in the twentieth century*. New York: Oxford University Press, 2005, p. 29.

MCLEOD, Ian. *Legal method*. 2. ed. England: MacMillan, 1996.

MODUGNO, Franco. *Interpretazione giuridica*. Padova: CEDAM, 2009.

NERHOT, Patrick. *The law and its reality*. In: NERHOT, Patrick. *Law, interpretation and Reality: essays in epistemology, hermeneutics and jurisprudence*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1990, p. 50.

POUND, Roscoe. *Jurisprudence*. V. 1. New Jersey: The Lawbook Exchange, 2000.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIGAUX, François. *The concept of fact in legal science*. In: NERHOT, Patrick. *Law, interpretation and reality: essays in epistemology, hermeneutics and jurisprudence*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1990, p. 38.

SANTIAGO NINO, Carlos. *Introducción al análisis del derecho*. 2. ed. Buenos Aires: Astrea, 2005.

WRÓBLEWSKI, Jerzy. *Cognition of norms and cognition through norms*. In: DI BERNARDO, Giuliano. *Normative structures of the social world*. Amsterdam: Rodopi, 1988, v. 11, p. 223.

ZIEMBINSKI, Zygmunt. *Polish contributions to the theory and philosophy of law*. Amsterdam: Rodopi, 1987.



# O regime surpresa do princípio da vedação de decisão surpresa no âmbito do Superior Tribunal de Justiça

*The surprise regime of the principle of prohibition of surprise decisions in Superior Court of Justice*

Fabício Barbosa Barros\*

## Sumário

1.Introdução. 2. A articulação conjunta entre a eficiência e a efetividade processuais. 3. O ato de conhecer como pressuposto da atuação processual: 3.1 Os obstáculos ou limites para o ato de conhecimento no âmbito processual; 3.2 O conteúdo epistemológico da vedação de decisão surpresa estabelecida pelo sistema processual de 2015. 4. O papel do Superior Tribunal de Justiça na eficiência e na efetividade processuais: 4.1 A relativização do artigo 10 do Código de Processo Civil pelo Superior Tribunal de Justiça; 4.2 O regime surpresa do princípio da vedação de decisão surpresa no âmbito do Superior Tribunal de Justiça; 4.3 Análise crítica. Considerações finais. Referências bibliográficas.

## Resumo

O presente trabalho objetiva apontar algumas das contribuições do reconhecimento de um conteúdo epistemológico para o artigo 10 do Código de Processo Civil, o que repercute em todo o sistema processual e suas manifestações jurisprudenciais. Busca-se, nessa perspectiva epistemológica, pôr em evidência as barreiras cognitivas existentes nos atos de conhecimento exercidos na atuação processual e, por consequência, assegurar a convergência entre eficiência e efetividade processuais, muitas vezes reconhecidas como vetores conflitantes, ao se aplicar o princípio da proibição de decisão surpresa. Para identificar, problematizar e afastar essa concorrência entre eficiência e efetividade processuais, foram analisadas decisões do Superior Tribunal de Justiça que permitiram concluir a existência naquele tribunal de práticas processuais sem critérios claros, objetivos e ignorando os elementos epistemológicos defendidos no texto, imprimindo um regime de exceção e de não cumprimento do artigo 10 do Código de Processo Civil, além de contrariar a lógica colaborativa do Código de Processo Civil de 2015.

\* Doutorando em Direito na Universidade Federal do Ceará. Mestre em Direito na Universidade Federal do Ceará. Promotor de Justiça no Estado do Ceará. Assessor do Procurador-Geral de Justiça do Estado do Ceará. Lattes link: <http://lattes.cnpq.br/5629911146169107>

## Abstract

*The aim of this paper is to point out some of the contributions of recognizing an epistemological content of article 10 of the Code of Civil Procedure, which has repercussions for the entire procedural system and its jurisprudential manifestations. From this epistemological perspective, the aim is to highlight the cognitive barriers that exist in the acts of knowledge exercised in the procedural process and, consequently, to ensure the convergence between procedural efficiency and enforcement, which are often recognized as conflicting vectors when applying the principle of prohibiting surprise decision. In order to identify, problematize and rule out this competition between procedural efficiency and enforcement, decisions of the Superior Court of Justice were analyzed, which led to the conclusion that procedural practices exist in that court without clear and objective criteria, and ignoring the epistemological elements defended in the text, imposing a regime of exception and non-compliance with article 10 of the Code of Civil Procedure, in addition to contradicting the collaborative logic of the 2015 Code of Civil Procedure.*

**Palavras-chave:** Princípio da proibição de decisão surpresa. Barreiras cognitivas. Eficiência e efetividade processuais. Decisões do Superior Tribunal de Justiça.

**Keywords:** *Principle of prohibition of surprise decision. Cognitive barriers. Procedural efficiency and enforcement. Superior Court of Justice decisions.*

## 1. Introdução

O advento de leis traz novas discussões, origina dúvidas, mas também modifica contextos para a formulação de propostas sobre temas que precisam ser desenvolvidos, principalmente quando indicam possibilidades reais e efetivas de mudanças na rotina das instituições e das pessoas.

O atual Código de Processo Civil já se aproxima de quase uma década de vigência e a necessidade da busca de um sistema processual eficiente, efetivo e que tenha repercussão qualitativa na vida dos jurisdicionados permanece inabalada e ainda mais urgente.

A incorporação de ideias e valores no texto de 2015 precisa ser avaliada para permitir o reconhecimento de acertos, erros ou dificuldades que podem ser superadas. Da mesma forma, investigar o comportamento dos órgãos judiciários nos temas trazidos por um novo sistema processual é condição de possibilidade para identificação de problemas concretos e para a proposição de soluções que tenham alcance prático.

É nesse contexto que o presente trabalho, a partir de uma perspectiva que reconhece os elementos epistemológicos como fundamentais para a dimensão processual, busca realizar conexões entre normas do sistema processual aptas a



revelar convergências ainda não construídas e que têm potencial para aprimorar e fortalecer os resultados decisórios da atividade judiciária.

Objetiva-se, portanto, apontar algumas contribuições de um conteúdo epistemológico para o artigo 10 do Código de Processo Civil, do qual é inferido o princípio da proibição de decisão surpresa. Esse ângulo de análise abre espaço para a constatação de barreiras cognitivas, que também se tornam processuais, conflitando com a eficiência e a efetividade processuais. Por outro lado, fornece peso sistêmico para esse específico dispositivo do texto de 2015, principalmente para que o seu uso não seja relativizado ou mesmo eliminado indevidamente e sem critérios mínimos que autorizem um regime de exceção que vem sendo implementado.

Para isso, a explanação inicia-se com a necessidade de articulação conjunta entre eficiência e efetividade processuais. Em seguida, a partir do reconhecimento da relevância do ato de conhecer na dimensão processual, são expostos alguns limites e barreiras presentes na realidade processual que impactam diretamente nas diretrizes que expressam os valores da eficiência e da efetividade processuais.

Como formulação de uma resposta jurídica para a problematização realizada, é identificada uma visão epistemológica para o artigo 10 do CPC, que é confrontada com julgados que vêm sendo proferidos no Superior Tribunal de Justiça, revelando inconsistências decisórias que devem ser rejeitadas.

Utilizou-se o método dedutivo, mediante pesquisa e revisão bibliográfica, além da análise qualitativa de julgados que tratam do assunto no âmbito do Superior Tribunal de Justiça.

## **2. A articulação conjunta entre a eficiência e a efetividade processuais**

Em um sistema processual marcado pela massiva litigiosidade, a busca por eficiência e efetividade processuais constitui tarefa essencial para o funcionamento e produção de efeitos práticos dos provimentos jurisdicionais. A articulação conjunta de conceitos que já possuem força jurídica (artigos 6.º e 8.º do CPC) torna-se fundamental para responder o desafio numérico por que vem passando o Poder Judiciário brasileiro que, no final de 2024, contava com 80,6 milhões de processos em tramitação aguardando alguma solução definitiva (CNJ, 2025, p. 246).

A constância do problema é evidenciada logo no início da exposição de motivos do Código de Processo Civil de 2015, quando o Legislador deixa incontroversa a constatação de que “Sendo ineficiente o sistema processual, todo o ordenamento jurídico passa a carecer de real efetividade. De fato, as normas de direito material se transformam em pura ilusão, sem a garantia de sua correlata realização, no mundo empírico, por meio do processo”.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Código de processo civil e normas correlatas. Senado Federal, 2015. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2025.

As ideias de eficiência e de efetividade devem ser articuladas conjuntamente, pois a eficiência leva à efetividade, na medida em que a utilização de conhecimentos e técnicas que favoreçam a condução processual, evitam a perda de tempo e rejeitam atos custosos, além de serem decisivos para que as decisões judiciais reúnam as condições mínimas para gerar efeitos práticos. Decisões carentes de compreensão e que destoam das discussões propostas pelas partes, repetição de atos processuais, nulidades recorrentes e a multiplicação de interposições recursais são exemplos de ineficiência que repercutem na efetividade processual.

A amplitude dos números de processos na realidade brasileira demanda do regime processual normas jurídicas que tenham a capacidade de aprimorar as decisões judiciais, além de neutralizar potenciais erros e falhas, de modo que não haja desperdício de atividade processual.

Os vetores da eficiência e da efetividade processuais moldam a adequação das práticas processuais (Campos, 2018) e fornecem abertura para a incorporação de novas técnicas e medidas que intensificam, em alguma medida, essas diretrizes qualitativas e quantitativas do sistema processual.

A utilização de técnicas e medidas que trabalhem o funcionamento de aspectos cognitivos desenvolvidos nas atividades processuais representa uma possibilidade que adere à eficiência processual, exatamente porque a cognição é elemento central das atuações na esfera processual.

### **3. O ato de conhecer como pressuposto da atuação processual**

O ato de conhecimento dos elementos fáticos e jurídicos que são levados para o processo não é algo estranho às leis processuais brasileiras. Da leitura de todas as disposições do Código de Processo Civil em que constam a palavra “conhecimento”, com o sentido “de ação de conhecer”, é possível enumerar a presença de vinte ocorrências.

Ao ressaltar a importância da cognição no processo civil, a doutrina descreve que esse papel de destaque advém da própria natureza da atividade de decidir jurisdicionalmente, que necessita oferecer prestações precisas para a realização prática de direitos (Watanabe, 2005).

Partindo-se dessa premissa, a cognição é definida principalmente como um ato que leva a “considerar, analisar e valorar as alegações e as provas produzidas pelas partes, vale dizer, as questões de fato e as de direito que são deduzidas no processo e cujo resultado é o alicerce, o fundamento do *judicium*, do julgamento do objeto litigioso do processo” (Watanabe, 2005, p. 67).

Esses registros, antes do que solução para as dificuldades dos processos de conhecimento desenvolvidos na dimensão jurídica processual, representam ponto de partida para revelar a complexidade e o amplo espectro de problemas potenciais na matéria. Isso porque se verifica a multiplicidade de oportunidades para o exercício de atos de conhecimento no interior do fenômeno processual (alegações, provas, questões

de fato e de direito) e a profunda atividade epistemológica a ser desempenhada pelo sujeito cognoscente (considerar, analisar e valorar).

Essa junção de fatores justifica, por redobrados motivos, a fundamentalidade do estudo de como se dá o ato de conhecimento dentro da realidade processual e de que forma podem ser formuladas propostas de superação dos obstáculos que surgem na construção desse processo de conhecimento. Trata-se do metac conhecimento, ou seja, o conhecimento sobre o processo de conhecimento (Machado Segundo, 2021).

### **3.1 Os obstáculos ou limites para o ato de conhecimento no âmbito processual**

Não é incomum encontrar na doutrina processual nacional afirmações que são compatíveis com uma visão empirista do ato de conhecer, como uma singela apreensão racional de um objeto (Hessen, 2000). Em decorrência desse entender, é possível extrair apontamentos como: os procedimentos são em regra de cognição plena e exauriente (Didier Jr, 2019); que a cognição plena “permite ao juiz proferir uma decisão baseada em juízo de certeza” (Câmara, 2017, p. 170); o melhor estado da cognição é aquele que consegue somar cognição completa, exauriente e definitiva (Medina, 2017).

As manifestações doutrinárias compiladas constituem posições acríticas e que pouco contribuem para explicar e compreender o funcionamento do processo de conhecimento e os seus limites intrínsecos. Essa postura advém de uma compreensão irrefletida de que o conhecimento emerge do objeto, que ativa a inteligibilidade do sujeito cognoscente, até então inerte.

O processo de conhecimento, assim, decorre de uma captação do objeto pelo sujeito, ignorando toda a construção do conhecimento que surge do desenvolvimento de uma relação concreta, contextual, complexa e dinâmica entre sujeito e objeto. No empirismo, o centro das preocupações reside no objeto e não na relação sujeito/objeto (Marques Neto, 2001).

Ao criar um mundo teórico que não reproduz como funciona o processo de conhecimento, reduzindo o conhecimento à mera captação de dados pelos sentidos, o empirismo não oferece respostas para as barreiras epistemológicas existentes, pois as desconsidera e rejeita a ideia de que a captação do real jamais é pura (Marques Neto, 2001).

Não sendo possível isolar o sujeito do objeto, é preciso reconhecer que o processo de conhecimento é produto de uma construção do sujeito cognoscente, com interferência ativa sobre o objeto, a partir também de conhecimentos acumulados de que já dispõe (Marques Neto, 2001). Não existe nada que seja uma observação não interpretada (Popper, 2009).

Não há garantia da exclusão de erros e falhas no ato de conhecer, o que pressupõe a adoção de métodos que possibilitem a correção, ainda que posteriormente. Necessário prevalecer uma concepção falibilista, em que o conhecimento deve ser

concebido de forma conjectural (Popper, 2010). Isso significa que deve ser proposto para propiciar críticas, as quais são dirigidas para eliminar erros e exatificar progressivamente as proposições inicialmente formuladas.

Projetando-se para a dinâmica processual, é preciso ter em mente que a atividade de conhecimento realizada no processo e na decisão judiciária dela decorrente são condicionadas e modeladas pelo procedimento regulamentado (Taruffo, 2002). É exatamente nesse ponto que se extrai um dos principais problemas da atividade de cognição no âmbito processual. A constatação que o tratamento que é dado pelas regras processuais aos fatos está diretamente relacionado à importância que esses mesmos fatos têm para assegurar e efetivar direitos, e não para permitir a mais ampla e fácil atividade de cognição em si mesma (Taruffo, 2002).

As barreiras cognitivas que são inerentes ao processo de conhecimento tornam-se mais intensas na esfera processual, cuja regulação pressuposta acrescenta limites à atividade de conhecimento também por motivos jurídicos. De um ângulo jurídico, circunstâncias agravadas como essas, desfavoráveis à atividade cognitiva, exigem que os sistemas processuais passem a ter preocupações com essas limitações, uma vez que repercutirão, inevitavelmente, na qualidade da atividade processual desempenhada.

Ao se reconhecer que a superação de barreiras cognitivas presentes nos atos processuais presta-se a propósitos que prestigiam a eficiência e a efetividade processuais, é determinante encontrar ferramentas jurídicas disponíveis no sistema processual que apontem nesse sentido. Para o cumprimento dessa diretriz, a identificação e a seleção de institutos processuais devem seguir a lógica de acolhimento de técnicas e medidas que contribuam, em alguma medida, para a solução de problemas cognitivos dos atores processuais.

O artigo 10 do CPC funciona, então, como uma dessas possibilidades, conforme será adiante exposto.

### **3.2 O conteúdo epistemológico da vedação de decisão surpresa estabelecida pelo sistema processual de 2015**

O Código de Processo Civil 2015 insere-se na necessidade de adequação da principal lei processual aos valores e preceitos incorporados ao sistema constitucional a partir de 1988. Os elementos que compõem um Estado de Direito democrático supõem a participação e a cooperação de todos aqueles que são destinatários dos atos estatais, não fugindo dessa lógica os atos praticados pelo Poder Judiciário.

O artigo 10 do CPC, de cuja disposição textual é inferido o princípio da proibição de decisão surpresa, é manifestação clara nesse sentido, ao prescrever de forma objetiva e expressa que “O juiz não pode decidir, em grau algum de jurisdição, com base em fundamento a respeito do qual não se tenha dado às partes oportunidade de se manifestar, ainda que se trate de matéria sobre a qual deva decidir de ofício”.

O reconhecimento desse dispositivo como uma das principais contribuições para a consecução de um modelo processual cooperativo (Santos, 2018), com nítidos

contornos democráticos, não afasta outros conteúdos e possibilidades normativas que devem ser investigadas, construídas e aplicadas.

De uma perspectiva epistemológica, o princípio da vedação de decisão surpresa também contempla a possibilidade de “atividade cognitiva compartilhada” (Didier Jr, 2011, p. 213), permitindo que os atores processuais atuem em conjunto para superar limitações ao processo de cognição que muitas vezes são restritas a uma específica condição de um dos atores processuais. Em questões cognitivas, como bem lembrado por Rescher (2003), pessoas diferentes têm níveis de informação diferentes, o que tem impacto direto no processo de conhecimento exercido no âmbito processual.

O histórico protagonismo do órgão decisório na relação processual, sem prestigiar uma interação efetiva e permanente com as partes, figura como mais uma barreira epistemológica, sujeitando o juiz a “vulnerabilidade a uma ilusão cognitiva no julgamento solitário” (Theodoro Jr, 2015, p. 66).

Em relação aos fatos discutidos no processo, eles não são conhecidos diretamente, mas a partir de uma narrativa que é apresentada. As narrativas são construídas por cada narrador, aqui representado pelas partes e pelo juiz, quando apresentam sua versão dos fatos para conhecimento.

Nas narrativas, as versões são construídas, como também os fatos que são contados (Taruffo, 2012). O juiz, ao conhecer para decidir, também constrói a sua narrativa dos fatos, sujeita à análise, à crítica e ao confronto por outras histórias contadas no curso do processo (Taruffo, 2012).

Esses pontos deixam evidente que ouvir as partes, antes de qualquer decisão, consiste em resposta jurídica, oferecida pelo sistema processual, para evitar ou superar limitações cognitivas. As partes – muitas vezes – dispõem de informações que decorrem da proximidade com os eventos que foram judicializados e por serem os impactados diretos do resultado do produto decisório.

Não é possível aqui rejeitar a falibilidade do juiz na seleção das premissas fáticas para as suas decisões (Beltran, 2005).

O princípio da vedação de decisão surpresa age como ferramenta de melhoria das decisões judiciais. Isso porque a aplicação de qualquer norma depende da confirmação do suporte fático que a autoriza incidir. Sem a comprovação do suporte fático, “a decisão em questão será viciada e juridicamente equivocada” (Taruffo, 2012, p. 140).

Com base no artigo 10 do CPC, o juiz pode – antes de decidir – trabalhar com conjecturas e submetê-las às partes (Popper, 2010). As conjecturas judiciais, assim, podem ser testadas a partir das manifestações das partes e, posteriormente, descartadas ou confirmadas na decisão vindoura.

O princípio da vedação de decisão surpresa, dessa forma, tem impacto na qualidade das decisões judiciais, na medida em que permite decisões a partir de prévio debate com as partes, em verdadeira construção cooperativa do que será

decidido. Isso é significativo por demonstrar que o seu conteúdo epistemológico está conectado à eficiência e à efetividade processuais.

Não procede, portanto, confinar a ideia de vedação de decisão surpresa unicamente na direção da concorrência ou mesmo da compressão desses referenciais jurídicos. A cooperação cognitiva não retarda ou compromete a marcha processual, sua posição é de catalisador da qualidade na atividade decisória.

#### **4. O papel do Superior Tribunal de Justiça na eficiência e na efetividade processuais**

É fundamental que qualquer análise que busque aferir eficiência e efetividade processuais tenha a capacidade de verificar os comportamentos judiciais que podem ou não levar ao cumprimento dessas diretrizes jurídicas, exatamente quando manuseado o instituto da vedação de decisão surpresa. Dentro desse contexto, posicionamentos jurisprudenciais são a materialização concreta da forma como o Poder Judiciário compreende os institutos processuais, figurando o Superior Tribunal de Justiça como o órgão judiciário máximo de interpretação da lei processual brasileira.

A tarefa de aferição de eficiência e efetividade do sistema processual brasileiro não pode alhear-se ao que compreende e decide o STJ.

##### **4.1 A relativização do artigo 10 do Código de Processo Civil pelo Superior Tribunal de Justiça**

Uma verificação dos posicionamentos jurisprudenciais do STJ sobre o artigo 10 do CPC fornece informações sobre qual é o papel desse dispositivo legislativo dentro do sistema processual, de acordo com o seu intérprete judicial máximo. Expor e entender essas decisões demonstra de quais premissas parte o Tribunal e auxilia a compreender o porquê das direções interpretativas que vêm sendo tomadas.

Apesar de ser possível localizar posicionamento do STJ que destaca ser esse novo paradigma decisório um traço característico do CPC/2015 e que consiste em mecanismo de aperfeiçoamento da jurisdição,<sup>2</sup> o próprio Tribunal vem criando embargões, com vários posicionamentos que são extraídos de sua jurisprudência.

A construção desses óbices reside em uma compreensão de que o princípio da vedação de decisão surpresa conflita com a efetividade processual, funcionando como força que atua em sentido contrário, um verdadeiro limite. Caberia ao Superior Tribunal de Justiça, nessa lógica, ajustar essas limitações para que as decisões judiciais sejam efetivas e proferidas dentro de uma duração razoável ou em obediência à economia processual.

A 1.<sup>a</sup> Turma do STJ, no julgamento do AgInt no Resp 2.065.884/CE, por exemplo, deixou expresso que, com a vigência do CPC de 2015:

<sup>2</sup> (REsp n. 1.676.027/PR, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 26/9/2017, DJe de 11/10/2017.)

a jurisprudência desta Corte vem atuando para delimitar o alcance das regras processuais obstativas da prolação de decisões surpresa, conciliando, de um lado, o princípio do contraditório em sua perspectiva substancial e, de outro, os princípios da efetividade e da duração razoável do processo.<sup>3</sup>

Da mesma forma, ao julgar o Resp 1.755.266/SC, a 4.ª Turma do STJ rejeitou a presença de decisão surpresa, quando o órgão julgador confere qualificação jurídica da pretensão delineada nos autos não cogitada pelas partes, mesmo reconhecendo que o processo é cooperativo e voltado ao contraditório efetivo. Para a Corte da cidadania, “a lei deve ser do conhecimento de todos, não podendo ninguém se dizer surpreendido com a sua aplicação”.<sup>4</sup>

Seguir essa rota dualística e conflituosa, ignorando que o princípio da proibição de decisão surpresa também possui um conteúdo de eficiência e de efetividade, acaba por empobrecer a discussão e criar várias oportunidades para a relativização de vetor que deve permear todo o sistema processual. Além de não previsto, tornar excepcional um mandamento legal expresso, com forte conexão com a eficiência e a efetividade processuais, imprime ao assunto extrema insegurança jurídica, já que não é possível identificar um critério objetivo ou justificativa que se sustente.

Essa forma de agir estabelece um paradoxo materializado em produzir surpresas ao próprio princípio da proibição de decisão surpresa.

#### **4.2 O regime surpresa do princípio da vedação de decisão surpresa no âmbito do Superior Tribunal de Justiça**

Como exercício de uma relativização do princípio da vedação de decisão surpresa, e como justificativa para assegurar efetividade processual, o Superior Tribunal de Justiça vem proferindo julgamentos em que o princípio da proibição de decisão surpresa tem a incidência rejeitada.

A riqueza do conteúdo do princípio disposto no artigo 10 do CPC, que também envolve uma perspectiva epistemológica, com profundos impactos na melhoria do conteúdo das decisões judiciais, põe em evidência os cuidados e a prudência que devem ser considerados nos casos em que é afastada a incidência do princípio da vedação de decisão surpresa. Os horizontes ricos e complexos que são abertos pelas lentes do artigo 10 do CPC rejeitam entendimentos que afastem dessa ferramenta de aprimoramento decisório os cânones da eficiência e da efetividade processuais, sem maiores discussões.

<sup>3</sup> (AgInt no REsp n. 2.065.884/CE, relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 14/8/2023, DJe de 16/8/2023.)

<sup>4</sup> (REsp n. 1.755.266/SC, relator Ministro Luis Felipe Salomão, Quarta Turma, julgado em 18/10/2018, DJe de 20/11/2018.)

A investigação dessa prática do STJ aponta para uma crescente de casos. Não se objetiva aqui a enumeração exaustiva de todas essas situações, mesmo porque a ausência de critérios e o longo alcance aplicativo do artigo 10 do CPC tornam essa tarefa inviável.

No entanto, os registros jurisprudenciais levantados já possibilitam identificar um comportamento decisório no sentido de emprestar uma interpretação restritiva desse artigo.

Basta verificar que a 2.<sup>a</sup> Turma do STJ preceituou no julgamento do AgInt no AREsp 1.660.702/SP que “o art. 10 do CPC/2015 deve ser interpretado *cum grano salis* e com uso da técnica hermenêutica não ampliativa, à luz do princípio da não surpresa”.<sup>5</sup>

Mesmo diante das dificuldades de saber o que seja uma “hermenêutica não ampliativa”, principalmente quando direcionada para um princípio elementar de um sistema que foi todo estruturado a partir da cooperação processual, parece necessário trazer alguns dos casos que expressam essa tendência, de modo a abrir o assunto para discussões.

Uma primeira linha de decisões do Superior Tribunal de Justiça envolve os juízos de cognição realizados na admissibilidade dos mecanismos processuais presentes no sistema processual brasileiro.

Na decisão proferida no REsp 1.781.459/MG, o STJ admitiu como lícita – e não violadora do artigo 10 do CPC – a conduta do Tribunal que, ao conhecer de apelação de ação civil pública julgada procedente, declarou inepta a inicial de ofício e cassou a sentença, além de anular todo o processo, sem que as partes jamais tivessem cogitado e debatido tal temática.<sup>6</sup> No AgInt no REsp n. 1.918.899/GO, a 3.<sup>a</sup> Turma do STJ afirmou que a rejeição liminar de ação rescisória não constitui decisão surpresa e que exija prévia manifestação ou correção do demandante, uma vez que “Não é cabível a alegação de decisão surpresa quando uma das consequências previsíveis do julgamento era o indeferimento (desprovimento) da ação rescisória”.<sup>7</sup> Em outro momento decisório, precisamente o AgInt no RMS 61732/SP, a 2.<sup>a</sup> Turma do STJ defendeu que a declinação de competência de ofício, afastando as partes desse debate, não materializa decisão surpresa que justifique correção, haja vista que a norma do artigo 10 do CPC “não pode ser considerada de aplicação absoluta, porque o sistema processual brasileiro desvincula a necessidade de atos processuais da realização de diligências desnecessárias”. Ao endossar esse posicionamento e apontar que a sua jurisprudência já não admite o caráter absoluto do artigo 10 do CPC, adicionou ainda que aquele Tribunal “entende pela desnecessidade de

<sup>5</sup> (AgInt no AREsp n. 1.660.702/SP, relatora Ministra Assusete Magalhães, Segunda Turma, julgado em 7/12/2020, DJe de 11/12/2020.)

<sup>6</sup> (REsp n. 1.781.459/MG, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 2/6/2020, DJe de 21/8/2020.)

<sup>7</sup> (AgInt no REsp n. 1.918.899/GO, relator Ministro Humberto Martins, Terceira Turma, julgado em 4/9/2023, DJe de 6/9/2023.)



intimar o recorrente antes da prolação de decisão que reconhece algum óbice de admissibilidade do recurso especial”.<sup>8</sup>

A relativização do artigo 10 do CPC nesses casos revela-se problemática, sobretudo porque trata de juízos de admissibilidade processuais, cujas percepções judiciais são expressadas em momento preliminar e único.

Além dessas situações, o STJ vem excepcionando a aplicação do artigo 10 do CPC na solução de mérito de vários julgamentos.

Com o pretexto de a matéria ter sido definida em incidente de resolução de demandas repetitivas, encontra-se o pronunciamento judicial do STJ no REsp 1.879.554/SC, que validou conduta de Tribunal Estadual negatória de provimento a recurso, sem permitir que as partes pudessem debater se realmente o caso inseria-se na tese fixada no incidente apontado, cujo conteúdo determinou a decisão, ainda que não veiculado nas proposições das partes. Para isso, afirmou que “considera que não se faz necessária a manifestação das partes quando a oitiva não puder influenciar na solução da causa ou quando o provimento lhe for favorável, notadamente em razão dos princípios da duração razoável do processo e da economia processual”.<sup>9</sup>

A 3.ª Turma do STJ, por sua vez, ao apreciar o AREsp 1.359.921/SP e cancelar a cobrança decorrente de um contrato comercial, generalizou a relativização do artigo 10 do CPC ao enunciar que esse dispositivo “não é aplicável à hipótese em que há adoção de fundamentos jurídicos contrários à pretensão da parte com aplicação da lei aos fatos narrados pelas partes”,<sup>10</sup> rompendo com a marca cooperativa do atual sistema processual e posicionando o órgão julgador em nítida posição adversarial.

O afastamento do trabalho cooperativo entre as partes e o órgão julgador confirma-se no decidido pela 4.ª Turma do STJ, no AgInt nos EDcl no AREsp 1186144/RS, pois ampliativamente define que “descabe falar em decisão surpresa quando o julgador, analisando os fatos, o pedido e a causa de pedir, bem ainda os documentos que instruem a demanda, aplica o posicionamento jurídico que considera adequado para a solução da lide”.<sup>11</sup>

No mesmo sentido, a decisão do REsp 1957652/SP negou restituição de bem arrecadado em procedimento falimentar, sem que as partes tenham levantado e discutido o fundamento usado na decisão, a partir da concepção de que “O princípio da não surpresa, constante no art. 10 do CPC/2015, não é aplicável à hipótese em que há adoção de fundamentos jurídicos contrários à pretensão da parte com aplicação da lei aos fatos narrados”.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> AgInt no RMS n. 61.732/SP, relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 5/12/2019, DJe de 12/12/2019

<sup>9</sup> (REsp n. 1.879.554/SC, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 18/8/2020, DJe de 31/8/2020.)

<sup>10</sup> (AgInt no AREsp 1.359.921/SP, Rel. Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, DJe 21/11/2019)

<sup>11</sup> (AgInt nos EDcl no AREsp 1.186.144/RS, rel. Ministro Marco Buzzi, Quarta Turma, julgado em 07/06/2021, DJe 11/06/2021)

<sup>12</sup> (REsp n. 1.957.652/SP, relatora Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, julgado em 15/2/2022, DJe de 18/2/2022.)

No EDcl no REsp 1.280.825/RJ, depois de afastar uma pretensão recursal e negar violação ao artigo 10 do CPC, o STJ consignou que não cabe ao Poder Judiciário informar às partes previamente a qualificação jurídica dos fatos, na medida em que “O conhecimento geral da lei é presunção *jure et de jure*”.<sup>13</sup>

A desconexão entre a atuação processual do juiz e as proposições que as partes apresentam durante o curso processual persiste em múltiplos produtos decisórios elaborados pelo STJ. Essa prática tem sido rotineira, valendo a transcrição de recente posicionamento:

[...]

3. Sobre o princípio da vedação de decisão surpresa, a jurisprudência do STJ é de que: (i) “nos termos da jurisprudência do STJ, não cabe alegar surpresa se o resultado da lide encontra-se previsto objetivamente no ordenamento disciplinador do instrumento processual utilizado e insere-se no âmbito do desdobramento causal, possível e natural, da controvérsia” (REsp n. 1.823.551/AM, Relator Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/9/2019, DJe 11/10/2019), (ii) “a aplicação do princípio da não surpresa não impõe, portanto, ao julgador que informe previamente às partes quais os dispositivos legais passíveis de aplicação para o exame da causa” (EDcl no REsp n. 1.280.825/RJ, Relatora Ministra MARIA ISABEL GALLOTTI, QUARTA TURMA, julgado em 27/06/2017, DJe de 1º/08/2017), e (iii) “não há que se falar em violação à vedação da decisão surpresa quando o julgador, examinando os fatos expostos na inicial, juntamente com o pedido e a causa de pedir, aplica o entendimento jurídico que considerada coerente para a causa” (AgInt nos EDcl no REsp n. 1.864.731/SC, Relator Ministro LUIS FELIPE SALOMÃO, QUARTA TURMA, julgado em 19/4/2021, DJe 26/4/2021).

3.1. Não há falar em decisão surpresa. Isso porque, verificando a suficiência das provas para formar seu convencimento, a Corte local, de forma coerente, atenta aos fatos articulados na exordial, aos pedidos e à causa de pedir, decidiu reformar a sentença para excluir o custeio dos exames descritos na inicial, além do que o referido proceder foi um desdobramento natural e lógico do efeito devolutivo da apelação (CPC/2015, art. 1.013, § 1º) e de sua soberania no exame do conjunto fático-probatório dos autos, à luz do princípio da persuasão racional (CPC/2015, art. 371). Além disso, a Corte de

<sup>13</sup> (EDcl no REsp 1.280.825/RJ, Rel. Min. Maria Isabel Gallotti, Quarta Turma, julgado em 27/6/2017, DJe de 1º/8/2017).

apelação não tinha o dever de previamente intimar as partes sobre a aplicação das disposições dos arts. 371 e 1.013, § 1º, do CPC/2015.

[...].<sup>14</sup>

Esse último exemplo já bem caracteriza um conjunto de decisões que fortalece uma prática jurisprudencial no STJ crescente e consolidada para afastar a aplicação do artigo 10 do CPC.

### 4.3 Análise crítica

Ainda que apontadas somente as ideias centrais dos julgados, é possível detectar que os motivos não são claros para a relativização da regra do artigo 10 do CPC. As situações descritas não trazem qualquer segurança porque estão imunes à possibilidade das partes e do juiz possuírem níveis de informação diferentes, que levem a narrativas processuais diversas.

Ao contrário, os julgados que tratam de juízos de admissibilidade de medidas processuais e de declaração de incompetência são marcados exatamente por não terem ainda uma atividade cooperativa consolidada e que permita definir com exatidão sobre o que se está decidindo. Parecem incidir aqui as mesmas preocupações já reveladas pela doutrina quanto a “propensões cognitivas que o induzem a usar atalhos para ajudá-lo a lidar com a pressão da incerteza e do tempo inerentes ao processo judicial” (Theodoro Jr, 2015, p. 66).

Essa dinâmica possui elevado potencial para erros e falhas porque rejeita a concepção corretiva preventiva do artigo 10 do CPC e discrepa da afirmação de que o conhecimento nunca é imediato e pleno (Bachelard, 2005).

Desperta perplexidade que outros artigos do Código de Processo Civil, ao tratarem de juízo de admissibilidade da petição inicial e de recursos, confirmam regime em sentido oposto ao que vem sendo empregado pelo STJ. Os artigos 321<sup>15</sup> e 932, parágrafo único,<sup>16</sup> reconhecem claramente a necessidade de forte cooperação nesses momentos processuais, o que somente reforça a inconsistência dos entendimentos que envolvem essa temática.

De outro lado, as decisões relacionadas acima que resolvem o mérito das demandas, excepcionando o artigo 10 do CPC, empregam critérios pouco claros e de difícil identificação prévia, tomando de surpresa as partes. Expressões como

<sup>14</sup> (AgInt no AREsp n. 2.567.059/SP, relator Ministro Antonio Carlos Ferreira, Quarta Turma, julgado em 9/9/2024, DJe de 12/9/2024.)

<sup>15</sup> “O juiz, ao verificar que a petição inicial não preenche os requisitos dos arts. 319 e 320 ou que apresenta defeitos e irregularidades capazes de dificultar o julgamento de mérito, determinará que o autor, no prazo de 15 (quinze) dias, a emende ou a complete, indicando com precisão o que deve ser corrigido ou completado. Parágrafo único. Se o autor não cumprir a diligência, o juiz indeferirá a petição inicial”.

<sup>16</sup> “Antes de considerar inadmissível o recurso, o relator concederá o prazo de 5 (cinco) dias ao recorrente para que seja sanado vício ou complementada a documentação exigível”.

“fundamentos jurídicos contrários à pretensão da parte, com a aplicação da lei aos fatos narrados pelas partes”, “posicionamento jurídico que considera adequado para a solução da lide”, “influenciar na solução da causa” e “conhecimento geral da lei” não oferecem conteúdo que respalde esses comportamentos jurisprudenciais.

Dentre os limites do conhecimento existentes na esfera jurídica, principalmente diante do ambiente regulamentado do processo, aqueles advindos de dificuldades de comunicação (Nieto; Gordillo, 2003) devem ser levados a sério. É necessário estar claro e definido o que se está considerando, analisando e valorando para que não ocorram discrepâncias cognitivas entre aqueles que participam do processo. Antes de reconhecer a veracidade de uma das análises e valorações trazidas ao processo, é necessário saber se essas atividades incidiram sobre a mesma realidade a que se está reportando. Essa circunstância pressupõe um universo de referência comum para os interlocutores (Nieto; Gordillo, 2003), de modo que as partes e o juiz não estejam tratando de coisas distintas.

Os pontos que fundamentam essas decisões consistem em formulações que sequer permitem a possibilidade de crítica, contrariando a concepção de uma “comunidade argumentativa de trabalho” (Marinoni; Arenhart; Mitidiero, 2017, p. 166).

Essas ocorrências jurisprudenciais do Superior Tribunal de Justiça esvaziam o conteúdo epistemológico do artigo 10 do CPC e, por suas inconsistências jurídicas, devem ser revistas.

### **Considerações finais**

Tematizar sobre eficiência e efetividade processuais sempre é justificado e necessário, quando e enquanto estiver presente um cenário de crise numérica, que vem sendo confirmado tecnicamente por estatísticas produzidas pelos órgãos judiciários responsáveis pelo planejamento da política judiciária nacional.

A busca de propostas e de soluções para enfrentar um desafio de tamanha magnitude não pode descartar alternativas que possuam relevância na efetividade da atividade judiciária, como as que têm impacto nos processos cognitivos que são exercidos no âmbito processual. O correto desempenho da atividade judiciária está a depender da identificação e superação das barreiras epistemológicas existentes.

Sem prejuízo dos elementos democráticos que o integram e da evidente conexão com o contraditório, o princípio da vedação de decisão surpresa consiste em resposta jurídica, oferecida pelo sistema processual nacional, para algumas das barreiras epistemológicas identificadas, devendo ser prestigiado, desenvolvido e aplicado.

Ainda que incorporado expressamente no texto do Código de Processo Civil, o Superior Tribunal de Justiça tem relativizado a aplicação do princípio da vedação de decisão surpresa, criando situações que na prática esvaziam o seu conteúdo e que – por consequência – têm amplo potencial para gerar decisões que contenham inadequações e erros em face de comportamentos judiciais que ignoram suas limitações cognitivas.

A relação entre efetividade processual e o princípio da vedação de decisão surpresa não é de conflito, mas de convergência, de modo que reduzir e afastar o princípio da vedação de decisão surpresa é comprometer a eficiência e a efetividade processuais.

### Referências bibliográficas

BELTRAN, Jordi Ferrer. *Prueba y verdad en el derecho*. 2. ed. Madrid: Marcial Pons, 2005.

BACHELARD, Gaston. *A formação do espírito científico*. 5. reimp. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo de Instrumento no Recurso Especial 2.567.059/SP. Relator: Min. Antonio Carlos Ferreira. Diário da Justiça, Brasília, DF, 12 set. 2024.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial 1.918.899/GO. Relatora: Min. Humberto Martins. Diário da Justiça, Brasília, DF, 6 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial 2.065.884/CE. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Diário da Justiça, Brasília, DF, 16 ago. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.957.652/SP. Relator: Min. Nancy Andrigui. Diário da Justiça, Brasília, DF, 18 fev. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.676.027/PR. Relator: Min. Herman Benjamin. Diário da Justiça, Brasília, DF, 11 out. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno nos Embargos de declaração no Agravo em Recurso Especial 1.186.144/RS. Relator: Min. Marco Buzzi. Diário da Justiça, Brasília, DF, 7 jun. 2021.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso Especial 1.660.702/SP. Relator: Min. Assusete Magalhães. Diário da Justiça, Brasília, DF, 7 dez. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.879.554/SC. Relator: Min. Francisco Falcão. Diário da Justiça, Brasília, DF, 31 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.781.459/MG. Relator: Min. Herman Benjamin. Diário da Justiça, Brasília, DF, 21 ago. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Recurso em Mandado de Segurança 61.732/SP. Relator: Min. Mauro Campbell. Diário da Justiça, Brasília, DF, 12 dez. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Interno no Agravo de Instrumento em Recurso Especial 1.359.921/SP. Relator: Min. Ricardo Villas Boas Cueva. Diário da Justiça, Brasília, DF, 21 nov. 2019.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 1.755.266/SC. Relator: Min. Luis Felipe Salomão. Diário da Justiça, Brasília, DF, 20 nov. 2018.

- BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Embargos de declaração no Recurso Especial 1.280.825/RJ. Relator: Min. Maria Isabel Gallotti. Diário da Justiça, Brasília, DF, 1 ago. 2017.
- CÂMARA, Alexandre Freitas. *O novo processo civil brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2017.
- CNJ. *Justiça em números 2025*. Disponível em: <<https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2025/10/justica-em-numeros-2025.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2025.
- CAMPOS, Eduardo Luiz Cavalcanti. *O princípio da eficiência no processo civil brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- DIDIER JR, Fredie. *Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo de conhecimento*. Vol. 1. 21. ed. Salvador: Jus Podivm, 2019.
- DIDIER JR., Fredie. *Os três modelos de direito processual: inquisitivo, dispositivo e cooperativo*. Revista de processo: São Paulo, vol 36, n. 198, p. 207-217, ago. 2011.
- HESSSEN, Johannes. *Teoria do conhecimento*. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. *O direito e sua ciência. Uma introdução à epistemologia jurídica*. 2 ed. Indaiatuba: editora Foco, 2021.
- MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. *Novo Código de Processo Civil comentado*. 3. ed. São Paulo: RT, 2017.
- MARQUES NETO, Agostinho Ramalho. *A ciência do direito. Conceito, objeto, método*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- MEDINA, José Miguel Garcia. *Curso de direito processual civil moderno*. 3.ed. São Paulo: RT, 2017.
- NIETO, Alejandro; GORDILLO, Agustín. *Las limitaciones del conocimiento jurídico*. Madrid: Trotta, 2003.
- POPPER, Karl. O problema da indução. In: MILLER, David (Org.). Popper: textos escolhidos. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Contraponto, 2010.
- POPPER, Karl. *O mito do contexto. Em defesa da ciência e da racionalidade*. Tradução de Paula Taipas. Lisboa: Edições 70, 2009.
- RESCHER, Nicholas. *Epistemology. An introduction to the theory of knowledge*. New York: State University of New York Press, 2003.
- SANTOS, Welder Queiroz dos. *Princípio do contraditório e vedação de decisão surpresa*. Rio de Janeiro: Forense, 2018.
- SENADO – Senado Federal. *Código de processo civil e normas correlatas*. 2015. Disponível em:<<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/512422/001041135.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2025.

TARUFFO, Michele. *Uma simples verdade. O juiz e a construção dos fatos*. São Paulo: Marcial Pons, 2012.

TARUFFO, Michele. *La prueba de los hechos*. Madrid: Trotta, 2002.

THEODORO JR., Humberto. *Novo CPC. Fundamentos e sistematização*. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

WATANABE, Kazuo. *Da cognição no processo civil*. 3 ed. São Paulo: Perfil, 2005.





# Qual é o conceito de improbidade administrativa?

*What is the concept of administrative misconduct?*

Fabrício Rocha Bastos\*

## Sumário

1. Introdução. 2. Regulamentação da improbidade administrativa. 3. Conceitos essenciais sobre improbidade administrativa. 4. Improbidade formal. 5. Improbidade legislativa. 6. Improbidade hermenêutica. 7. Tipos de controle no âmbito da improbidade administrativa. 8. Controle da administração pública pelo Ministério Público. 9. Conclusão. Referências bibliográficas

## Resumo

O artigo analisa o conceito de improbidade administrativa no ordenamento jurídico brasileiro, abordando sua evolução histórica, fundamentos constitucionais e infraconstitucionais, bem como as alterações introduzidas pela Lei n.º 14.230/2021. Examina a relação entre probidade e moralidade, os pressupostos para configuração do ato ímprobo, sua natureza jurídica extrapenal e as distinções entre improbidade formal e material. Também discute a possibilidade de responsabilização por atos legislativos e hermenêuticos, os mecanismos preventivos e repressivos de controle e o papel do Ministério Público na tutela da probidade administrativa à luz dos princípios constitucionais e compromissos internacionais de combate à corrupção.

## Abstract

*This article examines the concept of administrative improbity within Brazilian law, exploring its historical development, constitutional and statutory foundations, and the changes introduced by Law No. 14.230/2021. It addresses the relationship between probity and morality, the essential requirements for characterizing an illicit act, its extrapenal legal nature, and the distinction between formal and material improbity. The study also analyzes the possibility of liability for legislative and interpretative acts, preventive and repressive control mechanisms, and the role of the Public Prosecutor's Office in safeguarding*

---

\* Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro Assistente da Assessoria de Atuação Especial nas Seções Cíveis de Direito Público e Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Doutor e Mestre pela *Università Degli Studi di Roma Tor Vergata*. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Processual do *International Association of Prosecutors* do Instituto Brasileiro de Raciocínio e Direito Probatório do Instituto de Direito Administrativo Sancionador e da Abrampa.

*administrative integrity considering constitutional principles and international anti-corruption commitments.*

**Palavras-chave:** Improbidade administrativa; probidade; Lei n.º 8.429/1992; Lei n.º 14.230/2021; princípios constitucionais; controle da Administração Pública; Ministério Público; corrupção; juridicidade.

**Keywords:** *Administrative misconduct, probity, Law n.º 8.429/1992, Law n.º 14.230/2021, constitutional principles, oversight of Public Administration, the Public Prosecutor's Office, corruption, Juridicity.*

## 1. Introdução

A improbidade administrativa constitui um dos temas mais relevantes do Direito Público contemporâneo por representar a violação à ética e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. A sua compreensão exige uma análise histórica, normativa e principiológica capaz de revelar não apenas os contornos legais, mas também os fundamentos axiológicos que justificam sua repressão. A evolução legislativa brasileira, desde as primeiras normas voltadas ao combate ao enriquecimento ilícito até a Lei n.º 8.429/1992 e sua reforma pela Lei n.º 14.230/2021, demonstra a preocupação constante com a preservação da probidade administrativa como valor estruturante do Estado Democrático de Direito.

O presente artigo tem por objetivo examinar o conceito de improbidade administrativa à luz do ordenamento jurídico brasileiro, destacando suas características essenciais, pressupostos de configuração e natureza jurídica. Para tanto, serão abordadas as distinções entre improbidade formal e material, bem como as implicações decorrentes da exigência do dolo específico introduzida pela reforma legislativa de 2021. Essa alteração, embora tenha buscado conferir maior rigor técnico à responsabilização, trouxe desafios significativos para a efetividade da tutela do patrimônio público, especialmente diante da ampliação das hipóteses de exclusão de ilicitude.

Além da análise conceitual, será explorada a relação entre probidade e moralidade administrativa, considerando as diferentes correntes doutrinárias que discutem a amplitude desses princípios. A partir do neoconstitucionalismo, verifica-se uma aproximação entre Direito e moral, o que reforça a necessidade de interpretar a improbidade administrativa não apenas sob o prisma da legalidade estrita, mas também em consonância com os princípios constitucionais e compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no combate à corrupção.

Outro aspecto relevante diz respeito às figuras da improbidade legislativa e hermenêutica, que suscitam debates sobre os limites da responsabilização de agentes políticos e da interpretação jurídica. A exclusão da improbidade hermenêutica, prevista no art. 1º, §8º, da Lei n.º 8.429/92, e a possibilidade de responsabilização por atos

legislativos de efeitos concretos evidenciam a complexidade do tema e a necessidade de critérios objetivos para evitar insegurança jurídica e violação à liberdade legislativa.

Por fim, será analisado o papel do Ministério Público como agente de controle preventivo e repressivo da Administração Pública, destacando os instrumentos disponíveis para a tutela da probidade administrativa. A atuação ministerial, pautada pela juridicidade e pela proporcionalidade, permanece essencial para assegurar a efetividade do sistema sancionatório, evitando tanto excessos quanto proteção deficiente. Em síntese, a improbidade administrativa deve ser compreendida como um mecanismo indispensável para a preservação da moralidade e da integridade institucional, cuja aplicação exige equilíbrio entre a proteção do interesse público e a garantia dos direitos fundamentais.

## 2. Regulamentação da improbidade administrativa

A probidade administrativa, no Brasil, não surgiu em nosso sistema jurídico com a edição da lei 8.429/92. Ao longo dos anos, usando como fundamento de validade a Constituição de 1946, surgiram algumas leis sobre a temática.

A Lei 3.164/1957, conhecida como Lei Pitombo-Godói Ilha, estabelecia, em seu art. 1.º: *“a possibilidade de sequestro e perda, em favor da Fazenda Pública, dos bens adquiridos pelo servidor público, por influência ou abuso de cargo ou função pública, sem prejuízo da eventual responsabilidade penal”*. A preocupação central da referida legislação era sancionar os servidores públicos por atos de enriquecimento ilícito.

Posteriormente, a Lei 3.502/1958, denominada Lei Bilac Pinto, pretendeu regular *“o sequestro e o perdimento de bens nos casos de enriquecimento ilícito, por influência ou abuso do cargo ou função”*. Em sentido semelhante à Lei 3.164/57, o escopo principal da Lei 3.502/1958 era punir os agentes públicos por atos de enriquecimento ilícito.<sup>1</sup>

Ressalte-se que estas leis — Leis 3.164/1957 e 3.502/1958 — cuidavam apenas do enriquecimento ilícito e foram revogadas expressamente pelo art. 25 da Lei 8.429/1992.

Atualmente, a regulação da improbidade administrativa é uma preocupação nacional e internacional, razão pela qual é possível falar em 04 espécies de fontes normativas, a saber: internacionais, constitucionais, legais e regulamentares.

Em *âmbito internacional*, a preocupação com o combate à improbidade administrativa é demonstrada por meio de três Convenções específicas sobre o tema, que têm o Brasil como signatário: i) Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais: elaborada no âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); ii) Convenção Interamericana contra a Corrupção (CICC): elaborada pela Organização dos Estados Americanos (OEA); e iii) Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC).

<sup>1</sup> NEVES, Daniel Amorim Assumpção e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa – direito material e processual*. 8ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2020

No tocante às *fontes constitucionais*, os seguintes artigos possuem destaque: artigos 14, § 9.º; 15, V; 37, *caput* e §4.º; e 85, V, todos da Constituição de 1988.

No *âmbito infraconstitucional*, a Lei 8.429/1992, promulgada com fundamento no art. 37, § 4.º, da CR/88, definia os sujeitos e os atos de improbidade, as respectivas sanções, as normas processuais, dentre outras questões relacionadas ao tema. A nova Lei, apesar das restrições inerentes, segue a mesma orientação com a revisão de tópicos relevantes para fins de combate à improbidade.

Além da Lei de Improbidade Administrativa, existem outros diplomas legais que procuram combater a improbidade administrativa, e que não foram expressamente revogadas com o advento da novel legislação, tais como: i) a Lei 1.079/50 e Decreto-lei 201/67: definem os crimes de responsabilidade que podem também ser qualificados juridicamente como improbidade administrativa; ii) o art. 52 da Lei 10.257/01: define atos de improbidade praticados pelo Prefeito no âmbito do Estatuto da Cidade; iii) o art. 73, §7º, da Lei 9.504/97: define que as condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais são juridicamente qualificadas como improbidade administrativa; iv) o art. 32, da Lei 12.527/11: define que as condutas que impedem ou dificultam os acessos públicos à informação são ilícitas e podem ser caracterizadas como improbidade administrativa; v) o art. 12, da Lei 12.813/13: define que conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo federal e impedimentos posteriores ao exercício do cargo ou emprego podem ser considerados como improbidade administrativa, quando verificada prática das condutas previstas nos arts. 5º e 6º da mesma lei; e vi) os arts. 5º e 6º, da Lei 12.846/13: definem as condutas qualificadas como atos de corrupção que podem também gerar a qualificação jurídica de improbidade administrativa.

Por fim, existem algumas normas regulamentares que dispõem sobre a improbidade administrativa, especialmente sobre os Códigos de Conduta dos agentes públicos e os procedimentos éticos que devem ser observados na Administração Pública.

Ultrapassada a apresentação da regulamentação da improbidade, uma questão que merece especial atenção diz respeito à discussão acerca da constitucionalidade da Lei 8.429/92, no que concerne ao seu aspecto formal e material.

Na ADI 2.182/DF, proposta perante o Supremo Tribunal Federal, foi levantada a inobservância do devido processo legislativo bicameral na elaboração da Lei de Improbidade Administrativa, nos moldes do art. 65 da CRFB.

O Plenário do Supremo Tribunal Federal considerou constitucional o trâmite da Lei 8.429/92 no Congresso Nacional. Por maioria dos votos, os ministros julgaram improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 2182) e pugnam pela manutenção da norma no ordenamento jurídico.

Em relação ao aspecto material, existe a ADI 4.295/DF,<sup>2</sup> que suscita a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da norma então vigente (artigos 2.º,

<sup>2</sup> PLENÁRIO DIREITO ADMINISTRATIVO – LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA; PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO E PROCESSO JUDICIAL; PENALIDADES E SANÇÕES

3.º, 9.º, 10, 11, entre outros), a qual foi julgada extinta por perda do objeto, em razão da entrada em vigor da Lei 14.230/2021. Nessa ação, questiona-se a constitucionalidade de treze dispositivos da Lei 8.429/90, adotando como fundamento a teoria da nulidade da lei por excessiva abertura nos seus termos, alcinhada nos Estados Unidos da América, seu berço, de *overbreadth doctrine*.<sup>3</sup>

A tese trazida na ação de controle abstrato é a de que, sendo o Estado Democrático de Direito marcado pela distribuição, regulação e limitação do poder, deveria a lei 8.429/92 fixar com razoável clareza o que o Estado pode ou não fazer, como forma de conter arbitrariedades e excessos por parte de seus agentes, que são os intérpretes e implementadores da norma. Ante o exposto, parcela minoritária da doutrina sustenta a inconstitucionalidade formal e material da Lei 8.429/1992. Contudo, o que prevalece na doutrina - e que aqui se adota - é o entendimento de que a Lei 8.429/1992 é constitucional e representa, na atualidade, um dos principais instrumentos de combate à improbidade administrativa no Brasil.<sup>4</sup>

Esse tópico ostenta relevância, pois a Lei de Improbidade Administrativa, em primeira análise não resolveu as questões fundamentais suscitadas na referida ADI, apesar de ter corrigido algumas normas abertas da Lei 8429/92. A nova lei, por exemplo, retira o rol exemplificativo da tipologia dos atos de improbidade violadores dos princípios da Administração Pública, mas mantém para os atos geradores de enriquecimento ilícito e lesão ao erário.

Lei de Improbidade Administrativa: constitucionalidade das exigências e penalidades de agentes públicos - ADI 4.295/DF ÁUDIO DO TEXTO RESUMO: São constitucionais os dispositivos da Lei de Improbidade Administrativa (Lei 8.429/1992 - LIA) que ampliam o conceito de agente público, impõem obrigações no tocante às informações patrimoniais para posse e exercício do cargo, bem como preveem sanções — independentemente das esferas penais, civis e administrativas — e o acompanhamento dos respectivos procedimentos administrativos pelo Ministério Público e pelo Tribunal de Contas. Conforme jurisprudência desta Corte, é possível o duplo regime sancionatório de agentes políticos, à exceção do Presidente da República (1). A proibição do responsável pelo ato de improbidade de contratar com o Poder Público, ainda que por intermédio de pessoa jurídica (LIA, art. 12, I, II e III), não viola o princípio da incomunicabilidade das punições (CF/1988, art. 5º, XLV), pois, ao atuar ostensivamente no controle e direcionamento da atividade empresarial, evita fraude à sanção imposta. A obrigatoriedade de todo agente público apresentar sua declaração de imposto de renda e proventos de qualquer natureza (LIA, art. 13) visa assegurar mecanismos de fiscalização do patrimônio de agentes públicos, com o objetivo de resguardar a moralidade e o erário (2). A intimação do Ministério Público e do Tribunal de Contas (LIA, art.15) não fere o princípio da separação de Poderes. Em verdade, concretiza o princípio da eficiência (CF/1988, art. 37, caput), notadamente porque cabe ao Parquet — como instituição essencial à função jurisdicional do Estado — promover as medidas necessárias à garantia de sua missão constitucional e de suas respectivas funções institucionais (CF/1988, arts. 127 e 129). Por fim, a defesa da probidade administrativa não se restringe à proteção do erário, sob o prisma patrimonial. Portanto, dada a desnecessidade de comprovação do dano ao patrimônio público para a configuração de determinados atos de improbidade, inexistente alegada violação ao devido processo legal. Com base nesses e em outros entendimentos, o Plenário, por maioria, conheceu em parte da ação e, nessa extensão, a julgou improcedente, para declarar a constitucionalidade dos arts. 2º, 12 e seus incisos, 13, 15 e 21, I, todos da Lei 8.429/1992. (1) Precedentes citados: Pet 3.240 AgR e RE 976.566 (Tema 576 RG). (2) Precedente citado: ADI 4.203. ADI 4.295/DF, relator Ministro Marco Aurélio, redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes, julgamento virtual finalizado em 21.8.2023 (segunda-feira), às 23:59 ADI 4.295/DF, Rel. Min. Marco Aurélio, redator do acórdão Ministro Gilmar Mendes, j. 21.8.2023. Informativo nº 1102.

<sup>3</sup> DE ALMEIDA, Thiago Sus Sobral. Improbidade: 26 anos da lei 8.429/92. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/283421/improbidade--26-anos-da-lei-8-429-92>> Acesso em: fev/2021.

<sup>4</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 191-201.

Assim, o posicionamento aqui adotado é no sentido de que aquela ADI não perderia por completo o seu objeto, pois poderia prosseguir, mesmo diante da nova redação para fins de verificação da compatibilidade com a Constituição da República do rol exemplificativo ainda existente.

No caso, como não houve aditamento, e considerando que a Lei n.º 14.230/21 alterou substancialmente os arts. 3º, 9º, 10, 11, 17, 20, 22 e 23 da Lei n.º 8.429/92 — que estavam sendo impugnados —, o STF decidiu que houve a perda parcial do objeto da ADI em relação a esses dispositivos, nos termos do art. 485, VI, do CPC.

Vale ressaltar, no entanto, que a ADI impugnava também outros dispositivos que foram alterados pela Lei n.º 14.230/21, mas essa alteração não foi substancial. Como não houve modificação profunda, o STF afirmou que poderia continuar a análise da ADI em relação a esses dispositivos.

Assim, a ADI em questão teve o seu mérito conhecido apenas no que tange aos arts. 2º, 12, 13, 15 e 21, inciso I, da Lei n.º 8.429/92, sendo julgado improcedente. Consequentemente, o STF declarou a constitucionalidade deste diploma legal.

No tocante à improbidade administrativa, a Constituição não prevê de forma clara a quem compete legislar sobre o tema. O art. 37, § 4º, da CR/88, remete ao legislador o tratamento da matéria sem, contudo, identificar o nível federativo, o que suscita o debate quanto à amplitude federativa da Lei 8.429/1992.

Em regra, essa norma trata de atos de improbidade e das respectivas sanções que têm natureza, primordialmente, cível ou política (extrapenal), razão pela qual deve ser reconhecida a competência legislativa privativa da União, com fundamento no art. 22, I, da CR/88, para fixar normas de caráter nacional. Da mesma forma, a Lei 8.429/92 consagra normas sobre o processo judicial de improbidade administrativa, cabendo à União legislar sobre Direito Processual, na forma do art. 22, I, da CR/88.

Porém, algumas normas constantes na Lei 8.429/92 possuem conteúdo essencialmente administrativo, o que, em razão da autonomia federativa, acarreta a prerrogativa de exercício da competência legislativa autônoma por cada ente federado. Nesse aspecto, a competência será de cada ente político, sendo possível que os Estados, Distrito Federal e Municípios tratem de maneira diversa, sendo, nesse ponto, a Lei considerada federal, destinando-se apenas à União.<sup>5</sup>

Assim, conclui-se que a Lei 8.429/92 tem aplicabilidade em âmbito nacional, salvo no tocante às normas de cunho eminentemente administrativo.

Um tema que poderá ser veiculado em sede de controle concentrado ou difuso é a suposta inconstitucionalidade da nova lei de improbidade administrativa. Para aqueles que sustentam a referida tese, a inconstitucionalidade deriva dos seguintes fundamentos: i) o combate à corrupção tem assento constitucional, por ser um direito fundamental,<sup>6</sup> configurando uma cláusula pétrea, como já reconhecido pelo

<sup>5</sup> LORDELO, João Paulo. *Manual prático de improbidade administrativa*. 2. ed. 2015.

<sup>6</sup> ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial – Um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019, p. 88/89; PIMENTEL FILHO, André. (*Uma*)

STJ,<sup>7</sup> e, portanto, qualquer alteração legislativa que minore a sua regulamentação gera um indevido retrocesso inconstitucional; ii) aplicação do princípio da vedação ao retrocesso.<sup>8</sup>

### 3. Conceitos essenciais sobre improbidade administrativa

O primeiro diploma constitucional a tratar da improbidade administrativa foi a Constituição de 1946. Embora não tenha tratado expressamente dos atos de improbidade administrativa em si, no rol de direitos e garantias individuais previu que *“A lei disporá sobre o sequestro e o perdimento de bens, no caso de enriquecimento ilícito, por influência ou com abuso de cargo ou função pública, ou de emprego em entidade autárquica”* (art. 141, § 31).<sup>9</sup>

Como se observa, nesse primeiro momento, a ocorrência do que hoje se conhece por ato de improbidade administrativa ficou vinculada à hipótese de enriquecimento ilícito, por meio do exercício de alguma função pública.

Apenas com a Constituição de 1988 a expressão improbidade administrativa ganhou relevo, sendo inserta em diversos artigos do texto constitucional, principalmente o art. 37, §4º, CF/88.<sup>10</sup>

Esse artigo foi regulamentado pela Lei 8.429/1992. A improbidade administrativa, ao revés do conceito de probidade, significa imoralidade ou desonestidade. Nota-se, assim, que o conceito de improbidade está intrinsecamente relacionado ao conceito de moralidade, ou seja, daquilo que é lícito ou ilícito, justo ou injusto. O Superior Tribunal de Justiça possui julgado neste mesmo sentido.<sup>11</sup>

*Teoria da Corrupção* – Corrupção, Estado de Direito e Direitos Humanos. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2015, p. 110/111.

<sup>7</sup> AgRg no Ag 1249132/SP, Rel. Min. Luiz Fux, 1ª T., j. 24/08/2010

<sup>8</sup> UNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2019, p. 519; no mesmo sentido: *A doutrina identifica como típica manifestação do excesso de poder legislativo a violação do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso (Verhältnismässigkeitsprinzip; Übermassverbot), que se revela mediante contraditoriedade, incongruência e irrazoabilidade ou inadequação entre meios e fins” e que “Ao lado da ideia da proibição do excesso tem a Corte Constitucional alemã apontado a lesão ao princípio da proibição da proteção insuficiente. (...) se o Estado nada faz para atingir um dado objetivo para o qual deva envidar esforços, não parece que esteja a ferir o princípio da proibição da insuficiência, mas sim um dever de atuação decorrente de dever de legislar ou de qualquer outro dever de proteção* (MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 201).

<sup>9</sup> REGO, Eduardo de Carvalho. *Apontamentos sobre o combate à improbidade administrativa no Brasil sob a égide das Constituições Federais de 1946, 1967 e 1988*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/83655/apontamentos-sobre-o-combate-a-improbidade-administrativa-no-brasil-sob-a-egide-das-constituicoes-federais-de-1946-1967-e-1988>>. Acesso em: jan/2021.

<sup>10</sup> Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

<sup>11</sup> É cediço que a má-fé é premissa do ato ilegal e ímprobo. Conseqüentemente, a ilegalidade só adquire o status de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvados pela má-fé do administrador. A improbidade administrativa, mais que um ato ilegal, deve traduzir, necessariamente, a falta de boa-fé, a desonestidade, o que não restou comprovado nos autos pelas informações disponíveis no acórdão recorrido, calcadas, inclusive, nas conclusões da Comissão de Inquérito. (RESP nº 480.387/SP – 1ª T. – Rel. Min. Luiz Fux – DJe 16.3.2004).

Ao contrário do que poderia ser suposto, a probidade administrativa não guarda relação única com a Administração Pública. Os indivíduos têm direito subjetivo à probidade administrativa. Trata-se, portanto, de um direito que se enquadra na categoria de um direito difuso de terceira dimensão, caracterizado por ser universal e coletivo, além de ter titularidade indefinida e indeterminável (art. 81, parágrafo único, I, CDC). Sua proteção reflete-se por toda a sociedade, destinatária da função do Estado.

Considerando a relação entre probidade e moralidade, verifica-se que o administrador público probo é aquele que possui retidão de conduta, atendendo às exigências de honestidade, lealdade, boa-fé e cumprindo e respeitando os princípios éticos.

Diante de tal relação, a doutrina diverge sobre a intrínseca relação entre a probidade e a moralidade, existindo, ao menos, três teses doutrinárias acerca do assunto.

Para uma *primeira tese*, a probidade é um subprincípio da moralidade administrativa.<sup>12</sup>

Uma *segunda tese* preconiza que a probidade é um conceito mais amplo do que o de moralidade, vez que abarca não apenas elementos morais.<sup>13</sup>

Por fim, para a *terceira tese*, as expressões são equivalentes, tendo a Constituição mencionado a moralidade como princípio (art. 37, *caput*, CF/88) e a improbidade como lesão ao mesmo princípio.<sup>14</sup>

Nesse contexto, a improbidade administrativa pode ser conceituada como a corrupção administrativa, que se apresenta como um desvirtuamento da função pública somado à violação da ordem jurídica (improbidade formal e material). Os atos de improbidade administrativa englobam, além dos atos que acarretam enriquecimento ilícito, lesão ao erário e aqueles decorrentes de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário, qualquer violação aos princípios que regem a Administração Pública, conforme dispõem os arts. 9º, 10º, e 11 da Lei 8.429/1992.

Dessa forma, o administrador não deve respeito apenas à lei, mas também a todo o ordenamento jurídico, em consonância com o que preceitua o princípio da juridicidade.<sup>15</sup> Esse princípio, por ter uma proposta de bloco de legalidade, vai além da legalidade, vincula a atividade estatal ao conjunto de princípios e regras, valorizando a realização dos direitos humanos sobre a mera aplicação da lei administrativa.

<sup>12</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 101; FREITAS, Juarez. *O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa*. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48, p. 5.078, fev. 2005.

<sup>13</sup> *Em que pese ser a observância ao princípio da moralidade um elemento de vital importância para a aferição da probidade, não é ele o único. Todos os atos dos agentes públicos devem observar a normatização existente, o que inclui toda a ordem de princípios não apenas o princípio da moralidade. Assim, quando muito, será possível dizer que probidade absorve a moralidade, mas jamais terá a sua amplitude delimitada por esta.* (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017, p. 106).

<sup>14</sup> LORDELO, João Paulo. *Manual prático de improbidade administrativa*. 2. ed. 2015.

<sup>15</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *A constitucionalização do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.



A partir do neoconstitucionalismo, supera-se a visão positivista do Direito para aproximá-lo da moral. Assim, uma das características principais do pós-positivismo é o reconhecimento da normatividade primária dos princípios constitucionais. Há, portanto, estreita relação entre a probidade administrativa e o princípio da juridicidade, pois a violação a qualquer princípio jurídico tem o potencial de configurar a prática da improbidade, desde que presentes os requisitos previstos na Lei 8.429/1992.

Diante disso, observa-se que, a partir da nova Lei de Improbidade Administrativa, pode-se entender a improbidade administrativa como sendo aquela conduta considerada inadequada — por desonestidade, descaso ou outro comportamento impróprio — ao exercício da função pública, merecedora das sanções previstas no referido texto legal. Cuida-se, portanto, de conduta violadora da ética pública, isto é, do comportamento ético que se espera do agente público,<sup>16</sup> mediante um comportamento expressamente direcionado para a consecução do ilícito. Não basta, portanto, a mera ilicitude do ato, pois a lei exige o especial fim de agir, que deverá estar comprovado inicialmente.

Em suma, para que determinado ato seja qualificado juridicamente como sendo de improbidade administrativa, deve conter os seguintes pressupostos: i) ato ilícito,<sup>17</sup> com a demonstração objetiva da prática de ilegalidade (art. 11, §3º); ii) conduta dolosa,<sup>18</sup> com a demonstração do especial fim de agir, pois não basta a voluntariedade, mas o ato com o fim ilícito (art. 1º, §§2º e 3º, 11, §§1º e 2º);<sup>19</sup> iii) tipificação legal exemplificativa para os casos dos arts. 9º e 10º e exaustiva para os casos do art. 11; iv) praticado por agente público<sup>20</sup> ou terceiro,<sup>21</sup> v) contra entidades públicas ou privadas gestoras de recursos públicos; vi) lesividade relevante (art. 11, §4º); e vii) violador da probidade na organização do Estado e no exercício de suas funções e a integridade do patrimônio público e social (art. 1º, §5º).

Além dos pressupostos apresentados, *a nova lei fixou outros elementos relevantes para fins de configuração do ato de improbidade administrativa*, que podem

<sup>16</sup> Escola Superior do MPU. Cem perguntas e respostas sobre improbidade administrativa – incidência e aplicação da lei 8.429/92. 2ª ed. Brasília, ESMPU, 2013.

<sup>17</sup> Convém salientar que não basta a mera ilegalidade para que esteja configurada a ocorrência de improbidade administrativa. Em outros termos, não é suficiente a mera improbidade formal, mas esta deve estar aliada à improbidade material.

<sup>18</sup> Assim compreendida como aquela praticada com vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado na lei de improbidade administrativa.

<sup>19</sup> (...) com a edição da Lei n. 14.230/2021, que conferiu tratamento mais rigoroso, ao estabelecer não mais o dolo genérico, mas o dolo específico como requisito para a caracterização do ato de improbidade administrativa, ex vi do seu art. 1º, §§ 2º e 3º, em que é necessário aferir a especial intenção desonesta do agente de violar o bem jurídico tutelado. (...) (REsp n. 1.913.638/MA, relator Ministro Gurgel de Faria, Primeira Seção, julgado em 11/5/2022, DJe de 24/5/2022).

<sup>20</sup> Entendimento pacificado no STJ segundo o qual somente é possível a análise da responsabilização por ato de improbidade administrativa, se este for atribuído, isolada ou concomitantemente, a agente público, restando inviável o ajuizamento de ação por improbidade administrativa exclusivamente em face do eventual terceiro beneficiário. AgInt no AgInt no REsp n. 1.997.889/RS, Rel. Min. Regina Helena Costa, 1ª T., j. 5/12/2022, DJe de 7/12/2022.

<sup>21</sup> Entendimento consolidado no STJ segundo o qual a pessoa jurídica, beneficiária ou partícipe, também pode cometer ato de improbidade administrativa, sendo possível a aplicação das penalidades previstas na Lei n. 8.429/1992, desde que compatíveis com sua natureza jurídica.

ser considerados como negativos, porquanto não autorizadores da aplicação do regime sancionatório, quais sejam: i) mero exercício de função pública sem ato ilícito (art. 1º, §3º); ii) conduta baseada em questão controvertida, ainda que pacificada em sentido diverso *a posteriori* (art. 1º, §8º); iii) mera perda patrimonial, como consequência da conduta dolosa, sem a comprovação de conduta dolosa (art. 10, §§1º e 2º); iv) mera nomeação ou indicação política, sem dolo específico (art.11, §5º); v) ilegalidade sem a presença de dolo (art. 17-C, §1º).<sup>22</sup>

Um aspecto importante refere-se à *natureza jurídica da improbidade administrativa*. O ato de improbidade administrativa é ilícito civil-político, revestido de natureza extrapenal. Assim, embora provoque consequências com características dos ilícitos penal e administrativo, o ato de improbidade administrativa não tem a natureza penal nem administrativa, não impedindo, por isso, o julgamento dos responsáveis também nessas esferas.<sup>23-24</sup>

Os Tribunais Superiores seguem essa mesma linha de entendimento em seus julgados.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO IMPROBO NÃO CONFIGURADO. 1. A ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba. No caso, o próprio Tribunal de origem concluiu que o agente público atuou sem o especial fim de agir, sem intenção clara de burlar as regras de contratação temporária. 2. Não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1436192 AgR, Relator(a): Alexandre de Moraes, 1ª T., j. 22/08/2023)

<sup>23</sup> TORRES, Ronny Charles Lopes de; HOLANDA JUNIOR, André Jackson. *Improbidade administrativa: lei 8.429/92*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

<sup>24</sup> AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.408.102 SÃO PAULO RELATOR : MIN. EDSON FACHIN. Julgamento em 03/05/2023

<sup>25</sup> (...) Reitero que esta Corte, por ocasião do julgamento do RE 976.566-RG, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tema 576 da repercussão geral, firmou orientação no sentido de que o processamento e julgamento de agentes políticos por crime de responsabilidade não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em razão da autonomia das instâncias. Nesse sentido: “DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. DANO AO ERÁRIO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO INTERPOSTO SOB A ÉGIDE DO CPC/1973. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. ART. 93, IX, DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NULIDADE. INOCORRÊNCIA. RAZÕES DE DECIDIR EXPLICITADAS PELO ÓRGÃO JURISDICIONAL. ART. 34, § 4º, DA LEI MAIOR. VIOLAÇÃO INOCORRENTE. REELABORAÇÃO DA MOLDURA FÁTICA. PROCEDIMENTO VEDADO NA INSTÂNCIA EXTRAORDINÁRIA. AGRAVO MANEJADO SOB A VIGÊNCIA DO CPC/2015. 1. Inexiste violação do art. 93, IX, da Constituição Federal. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o referido dispositivo constitucional exige a explicitação, pelo órgão jurisdicional, das razões do seu convencimento. Enfrentadas todas as causas de pedir veiculadas pela parte capazes de, em tese, influenciar o resultado da demanda, fica dispensado o exame detalhado de cada argumento suscitado, considerada a compatibilidade entre o que alegado e o entendimento fixado pelo órgão julgador. 2. Ao julgamento do Tema 576 da sistemática da repercussão geral esta Suprema Corte fixou a tese de que: “O processo e julgamento de prefeito municipal por crime de responsabilidade (Decreto-lei 201/67) não impede sua responsabilização por atos de improbidade administrativa previstos na Lei 8.429/1992, em virtude da autonomia das instâncias”. 3. As razões do agravo interno não se mostram aptas a infirmar os fundamentos que lastream a decisão agravada, principalmente no que se refere à ausência de ofensa direta e literal a preceito da Constituição da República. 4. Agravo interno conhecido e não provido” (ARE 1.236.935-AgR, Rel. Min. Rosa Weber, Primeira Turma, DJe 06.03.2020). Dessa forma, o Tribunal de origem, ao decidir pela possibilidade de sujeição dos agentes políticos aos preceitos da Lei de Improbidade Administrativa observou a interpretação dada pelo STF ao texto constitucional.(...) 03/05/2023 SEGUNDA TURMA A G.REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 1.408.102 SÃO PAULO RELATOR : MIN. EDSON FACHIN

Apesar de o acerto dessa forma de expor a natureza jurídica, a redação do art. 17-D, da LIA, sem a devida reflexão, pode ensejar uma indevida aproximação com a seara penal ao indicar, de forma expressa, que a ação de improbidade administrativa não ostenta natureza cível. O legislador positivou como se uma ação repressiva de caráter sancionatório fosse, mas tal positivação não tem o condão de afastar a sua natureza extrapenal, pois o intento do legislador foi o de afastar a natureza jurídica de ação civil pública.

Não há como sustentar ser a improbidade administrativa uma qualificação jurídica não civil, com uma aproximação com a seara penal, sob pena de vulnerar o próprio regime constitucional (art. 37, §4º, *in fine*, da Constituição). Isso porque o legislador constitucional, de forma expressa, determina que as sanções decorrentes da prática do ato de improbidade administrativa serão aplicáveis sem prejuízo da ação penal cabível.

#### 4. Improbidade formal

A análise da tipificação do ato de improbidade administrativa deverá considerar todo o contexto dentro do qual ele foi praticado e não de forma isolada, sob pena de gerar indevida e pouco razoável aplicação das sanções legais previstas no art. 12, da LIA, especialmente diante da nova lei.

Com efeito, além da mera improbidade formal, assim considerada como violação de determinada regra jurídica, deverá ser verificada, no caso concreto, a existência da improbidade material.

Essa necessária análise ganha ainda mais relevância com o advento da nova lei, pois o legislador, como sobredito, exige outros pressupostos além da conduta dolosa ilícita.

A *improbidade formal* decorre da mera inobservância de algum regramento ou princípio que poderá ser considerado como mera irregularidade, mas que não gerou qualquer tipo de lesão ao patrimônio público, do ponto de vista qualitativo, diante do entendimento de que não há a aplicação do princípio da insignificância nesta seara.<sup>26</sup>

Nesse ponto, é fundamental diferenciar o juízo de improbidade do juízo de dosimetria das sanções. Isso porque o princípio da insignificância poderia ser considerado no momento do juízo de improbidade, entendido como a análise da

<sup>26</sup> Resp. 1.074.090, Rel. Min. Luiz Fux, j. 17.11.2009; Resp. 1.186.969, Rel. Min. Sérgio Kukina, j. 10.09.2013. Por outro lado, importante destacar que o STJ já decidiu ser possível a aplicação do princípio da insignificância, conforme se depreende do seguinte julgado: *O ato havido por ímprobo deve ser administrativamente relevante, sendo de se aplicar, na sua compreensão, o conhecido princípio da insignificância, de notável préstimo no Direito Penal moderno, a indicar a inaplicação de sanção criminal punitiva ao agente, quando o efeito do ato agressor é de importância mínima ou irrelevante, constituindo a chamada bagatela penal: de minimis non curat Praetor.* (AgRg no REsp n. 968.447/PR).

efetiva ocorrência do ato ímprobo. No entanto, no momento do juízo sancionatório, não deveria ser utilizado para afastar integralmente as sanções.<sup>27</sup>

Com efeito, a nova lei exige, por exemplo, no art. 11, §4º, a ocorrência de uma lesividade relevante ao bem jurídico tutelado, ou seja, reconhece, em certa medida, que a insignificância, como sustento, deve ser considerada no momento de verificação da qualificação jurídica atribuída ao fato imputado ao agente público com relação direta com o sancionamento.

Em seu art. 12, §4º, a nova lei utiliza o termo “atos de menor ofensa”, equivalente, em termos práticos, à ideia de insignificância, ao determinar que não haverá isenção de sanção, mas apenas uma restrição à aplicação de multa. O próprio legislador, contudo, evidencia a impossibilidade de se reconhecer a insignificância como causa de afastamento do capítulo sancionatório. Embora mencione o ressarcimento do dano e a perda dos valores obtidos ilicitamente, tais medidas não se configuram, em essência, como sanções, mas como formas de recomposição patrimonial.

A *improbidade material*, por seu turno, é aquela que extrapola a ideia de uma mera irregularidade e se adequa aos vetores da Lei 8.429/92 com a devida configuração típica prevista nos artigos 9º, 10 e 11.

É importante ressaltar que a referência à improbidade formal busca tão somente estabelecer um diferencial em relação às situações enquadráveis na tipologia da Lei 8.429/92 e aquelas que permitirão o efetivo acionamento do seu sistema punitivo. Tanto na improbidade formal como na improbidade material são realizados juízos valorativos inerentes à própria atividade interpretativa do Direito. No entanto, somente a segunda admite um elemento adicional, permitindo a individualização de um ato materialmente ímprobo.<sup>28</sup>

Assim, deverá ser realizada uma valoração do ato com as peculiaridades inerentes para que a finalidade da lei não seja distorcida ao ponto de ser desproporcional a aplicação das sanções previstas.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Assim, a conduta insignificante é hábil para afastar a caracterização do ato ímprobo, no juízo de improbidade, mas não será bastante para impedir a aplicação das penalidades descritas na LIA, no juízo de dosimetria. Superada, portanto, a análise do juízo de improbidade, já não existe possibilidade da conduta ímproba ser tida como insignificante por ocasião do juízo de dosimetria. (MONTEIRO DE BARROS, Rodrigo Janot; AMORIN JUNIOR, Sílvia Roberto Oliveira de. *O cabimento da tentativa e a aplicação do princípio da insignificância no âmbito do ato de improbidade administrativa*. In *Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos*. Coord. Ministro Mauro Campbell Marques. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2017, p. 335).

<sup>28</sup> GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, São Paulo: Saraiva, 2017, 9ª edição, p. 171.

<sup>29</sup> *À Atividade de concreção dos valores previamente prestigiados pelo legislador, in abstrato, devem ser opostos limites, isto sob pena de se transmutar uma legitimidade de direito em uma ilegitimidade de fato. É com este objetivo que deve ser utilizado o princípio da proporcionalidade na aplicação da Lei n. 8.429/1992. A sua utilização, no entanto, exige que o operador do Direito realize uma valoração responsável da situação fática, o que garantirá uma relação harmônica entre os fins da lei e os fins que serão atingidos com a sua aplicação no caso concreto. Somente assim será possível dizer que a lei restritiva de direitos fundamentais manteve-se em harmonia com os limites constitucionais, não incursionando nas veredas da despropositada aniquilação desses direitos.* (GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*, São Paulo: Saraiva, 2017, 9ª edição, p. 170).

Diante do caso concreto, deverão ser verificados os seguintes *standards* com o fim de fixar o convencimento da efetiva ocorrência de ato de improbidade administrativa:<sup>30</sup> i) adequação típica formal na LIA e o fito precípua da tutela da probidade; ii) presença dos vetores essenciais da tutela da probidade; iii) a proporção entre a tutela da probidade e as sanções possíveis; e iv) o especial fim de agir do sujeito;

A *mera ilegalidade do ato* (sob o pálio da violação da norma jurídica),<sup>31</sup> isoladamente, não pode autorizar o exercício judicial da pretensão de tutela da probidade.<sup>32</sup> A conduta deve possuir, em seu bojo, algum tipo de propósito que, de alguma forma, permeia a violação da moralidade.<sup>33</sup> A doutrina costuma afirmar que a improbidade administrativa derivaria de uma ilegalidade qualificada, assim compreendida como o ato desonesto, de má-fé e imoral.<sup>34</sup> A ilegalidade, assim, não é, *de per se*, sinônimo de improbidade<sup>35</sup>.

A mera irregularidade, portanto, não pode ser considerada como improbidade administrativa, tal como reconhece o STJ.<sup>36</sup> No mesmo sentido, o STF<sup>37</sup> já decidiu

<sup>30</sup> “O núcleo da ação que caracteriza a improbidade administrativa está na conduta antiética do agente da administração pública”. (TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2003, p. 42).

<sup>31</sup> É importante destacar que a improbidade administrativa não se confunde com a mera irregularidade ou ilegalidade, destituída de gravidade e do elemento subjetivo do respectivo infrator. A improbidade administrativa é uma espécie de ilegalidade qualificada pela intenção (*dolo* ou, excepcionalmente, *culpa grave*) de violar a legislação e pela gravidade da lesão à ordem jurídica. Vale dizer: a tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa. (OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende de; NEVES, Daniel Amorim Assumpção. *Improbidade Administrativa – Direito Material e Processual*. São Paulo: Gen, 8ª ed., 2019, p. 09).

<sup>32</sup> “A análise de todas as condutas qualificadas como atos de improbidade indica a necessidade de avaliá-las em sua essência para permitir a percepção da existência de uma improbidade substancial ao lado da improbidade *ex vi legis*”. (CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Gen, 2016, 2ª ed., p. 98).

<sup>33</sup> Assim identificado um ato ilegal, por si só, não é conferida a legitimidade para o ingresso da ação de improbidade administrativa (...) A incidência das sanções previstas na lei carece de um *plus*, traduzido no evidente propósito de auferir vantagem, causando dano ao erário, pela prática de ato desonesto, dissociado da moralidade e dos deveres de boa administração, lealdade e boa-fé. (MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Gen, 2010, 5ª ed., p. 33).

<sup>34</sup> Não se confunde a improbidade com a mera ilegalidade, ou com uma conduta que não segue os ditames do direito positivo. Assim fosse, a quase totalidade das irregularidades administrativas implicariam violação ao princípio da legalidade. (...) É necessário que venha um nível de gravidade maior, que se revela no ferimento de certos princípios e deveres, que sobressaem pela importância frente a outros, como se aproveitar da função ou do patrimônio público para obter vantagem pessoal, ou favorecer alguém, ou desprestigiar valores soberanos da Administração Pública. (RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009, p. 350).

<sup>35</sup> Improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. Em suma, pela falta de probidade do agente público no desempenho de função pública. (...) Portanto, ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a ocorrência de ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa. Assim, a conduta ilícita do agente público para tipificar ato de improbidade administrativa deve ter esse traço comum ou característico de todas as modalidades de improbidade administrativa: desonestidade, má-fé, falta de probidade no trato da coisa pública. (PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2015, 6ª ed., p. 3).

<sup>36</sup> REsp 1.913.638-MA, Rel. Min. Gurgel de Faria, 1ª Seção, por unanimidade, j. 11/05/2022. (Tema 1108)

<sup>37</sup> EMENTA: AGRAVO INTERNO. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AUSÊNCIA DE DOLO. ATO ÍMPROBO NÃO CONFIGURADO. 1. A ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba. No caso, o próprio Tribunal de origem concluiu que o agente público atuou sem o especial fim de agir, sem intenção clara de burlar as regras de contratação temporária. 2.

que a ilegalidade, por si só, não é suficiente para configurar a conduta ímproba, bem como quando não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa.

## 5. Improbidade legislativa

O cerne do tema consiste em fixar a possibilidade ou não da responsabilização, seja dos membros da Casa Legislativa seja do Chefe do Executivo na elaboração e participação no processo legislativo.

Considerando que a lei de improbidade administrativa é geral e abrange todo o setor público ou aquele no qual há verba pública aplicada, poder-se-á afirmar a sua utilização no âmbito de todas as atividades típicas do Estado.<sup>38</sup>

É plenamente possível que se identifique abuso do poder político de legislar,<sup>39</sup> desde que desrespeitados os limites assegurados pelo ordenamento legal, ou verificada a usurpação do poder de exercício legitimado.

Se, porventura, for verificada que a norma derivada do processo legislativo ostenta algum tipo de favorecimento a determinado segmento da sociedade, ou gera vantagens imorais e ilegais aos servidores públicos, com violação frontal à moralidade, será plenamente cabível a demanda de improbidade administrativa em desfavor daqueles que aprovaram a lei.<sup>40</sup>

A persecução judicial da aplicação das sanções decorrentes da prática do ato de improbidade administrativa não pode abranger, por certo, o resultado decorrente da atividade legislativa, assim compreendidas as normas derivadas das Casas Legislativas. Portanto, a avaliação acerca dos benefícios ou malefícios de determinada norma legislativa não pode ensejar controle por meio de ação por improbidade administrativa.

---

Não demonstrada a existência clara do elemento subjetivo doloso, qualificado pela má-fé, não é possível responsabilizar o agente público por ato de improbidade administrativa. 3. Agravo Interno a que se nega provimento. (ARE 1436192 AgR, Relator(a): Alexandre de Moraes, 1ª T., j. 22/08/2023).

<sup>38</sup> *O que se nota, sem lugar a dúvidas, é que o setor público abrigado na LGIA é bastante amplo. Estamos ante uma Lei Geral do setor público. Onde houver dinheiros públicos, poderá incidir a LGIA. Onde houver a presença de organizações públicas lato sensu, haverá a perspectiva da LGIA. Tal amplitude implica considerar a aplicabilidade da LGIA a todos os Poderes de Estado, inclusive abarcando suas atividades típicas.* (OSÓRIO, Fabio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2007, p. 201).

<sup>39</sup> *“Há abuso do poder porque o legislador integra um dos Poderes do Estado, violando as normas fundamentais da Constituição de distribuição de poderes” (...)* “Mesmo os atos de estado ou de poder, porque praticados no exercício de um dos Poderes do Estado, se ofenderem princípios e mesmo disposições constitucionais, não ficam imunes ao controle através dos meios autorizados pelo direito positivo.” (...) O Estado constitucional de direito está estruturado sob o império das leis, devendo haver, no entanto, a necessária atenção para que as leis estejam afeiçoadas ao justo, à impessoalidade, à moralidade, à lealdade, à honestidade, ao bem geral da sociedade, e, assim, aos valores que conduzam a formar uma ordem coerente com esses mesmos baluartes. (RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009, p. 383).

<sup>40</sup> *“Não há dúvidas de que tanto os atos parlamentares quanto os judiciais, quando praticados com desvio de poder ou de finalidade, ensejam a incidência da LGIA e de outras normativas sancionadoras.”* (OSÓRIO, Fabio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2007, p. 201).

Com efeito, não se pode cogitar a ocorrência de improbidade administrativa, ou, mais precisamente, legislativa com base apenas no teor e mérito da norma jurídica criada. Todavia, é possível reconhecê-la quando o vício reside no próprio processo legislativo, especialmente quando o móvel legiferante for decorrente de atos de corrupção em sentido amplo ou quanto aos benefícios e vantagens indevidos para determinado setor público ou privado.

A lei, como regra geral, impessoal e abstrata, não pode gerar a responsabilidade dos parlamentares e chefes do executivo sem que haja, de forma subjacente, a prática de ato de improbidade administrativa. Além disso, não seria juridicamente viável requerer a responsabilização estatal ou de seus agentes sem que a norma seja reconhecida como inconstitucional, sob pena de vulnerar a liberdade legislativa.

Há, por certo, a possibilidade da responsabilização por ato de improbidade administrativa nos casos em que for verificada a sua prática pelos agentes políticos condutores do processo legislativo, principalmente quando estivermos diante de uma lei de efeitos concretos.<sup>41</sup>

É interessante notar que a nova lei exclui do âmbito de incidência da improbidade administrativa os atos praticados contra os partidos políticos ou suas fundações. Nesses casos, mesmo que as condutas possam ser juridicamente qualificadas como sendo de improbidade, a sanção deverá ocorrer exclusivamente com base na Lei 9.096/95, conforme determina o art. 23-C.

Assim, o objeto da demanda judicial não será o resultado do processo legislativo, mas a conduta ilícita dos agentes políticos que atuaram em prol da violação de alguma norma ínsita na lei de improbidade administrativa.<sup>42</sup>

O Superior Tribunal de Justiça seguiu este raciocínio em alguns julgados.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. 2.ed. Porto Alegre: Síntese. 1998, p. 106.

<sup>42</sup> *A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa* (DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética. 2007, p. 64 e 66).

<sup>43</sup> *ATO LEGISLATIVO DE EFEITOS CONCRETOS E IMPROBIDADE (...)* 12. Inexiste, in casu, restrição à aplicabilidade da LIA. Não se cuida aqui de ato legislativo típico, de conteúdo geral e abstrato. Debate-se aqui norma de autoria do presidente da Câmara, cujos efeitos são concretos e delimitados à majoração de subsídios próprios e dos demais vereadores, em manifesta afronta ao texto constitucional e a despeito de inúmeros alertas feitos por instituições civis e pelo Ministério Público. 13. Em situações análogas, o STF e o STJ admitiram o repúdio de tal conduta com amparo na LIA, sem cogitar da aludida presunção de legitimidade/legacidade, por se tratar de ato ímprobo amparado em norma (cfr. STF, RE 597.725, Relatora Min. Cármen Lúcia, publicado 25/09/2012; STJ, AgRg no REsp 1.248.806/SP, Rel. Min. Humberto Martins, Segunda Turma, DJe 29/6/2012; REsp 723.494/MG, Rel. Min. Herman Benjamin, Segunda Turma, DJe 8/9/2009; AgRg no Ag 850.771/PR, Rel. Min. José Delgado, Primeira Turma, DJ 22/11/2007; REsp 1.101.359/CE, Rel. Ministro Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009). 14. Precedente desta Turma, relatado pelo eminente Ministro Castro Meira, lastreado em doutrina de Pedro Roberto Decomain, no sentido de que "A ação por improbidade administrativa não é meio processual adequado para impugnar ato legislativo propriamente dito. Isso não significa, todavia, que todos os atos a que se denomina formalmente de 'lei' estejam infensos ao controle jurisdicional por seu intermédio. Leis que usualmente passaram a receber a denominação de 'leis de efeitos concretos', e que são antes atos administrativos que legislativos, embora emanados do Poder Legislativo, podem ter sua eventual lesividade submetida a controle pela via da ação por improbidade administrativa (...)" (REsp 1.101.359/CE,

Por coerência, a configuração da improbidade administrativa por ato legislativo deverá atender aos seguintes requisitos: i) edição de lei de efeito concreto em evidente desvio de finalidade; ii) dolo do(s) agente(s) ou terceiro(s); iii) nexo de causalidade entre a ação/omissão e a respectiva lesividade que trouxe a norma editada dissociada do interesse público; e iv) reapresentação de projeto de lei idêntico ao que foi julgado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal

## 6. Improbidade hermenêutica

Questão extremamente relevante é a impossibilidade jurídica da chamada *improbidade hermenêutica*<sup>44</sup> prevista no art. 1º, §8º, da LIA. O legislador criou um pressuposto negativo:<sup>45</sup> ação ou omissão decorrente de divergência interpretativa da lei, baseada em jurisprudência, ainda que não pacificada. Caso o agente fundamente o seu ato em uma jurisprudência, mesmo não pacificada, não será possível imputar-lhe ato de improbidade administrativa. Em princípio, deveria ser uma norma elogiável, pois não seria correto aplicar o regime sancionatório ao agente que segue jurisprudência existente em nosso sistema jurídico. Entretanto, percebe-se a possibilidade do surgimento de alguns problemas, principalmente em decorrência da parte final do dispositivo que exonera o agente mesmo que o fundamento jurisprudencial utilizado venha a ser superado.

Diante desta constatação, é possível perceber que em nosso país não há qualquer segurança jurídica quanto às decisões judiciais, principalmente diante da demora na fixação das teses jurídicas definitivas. É extremamente comum perceber nos Tribunais (de origem ou superiores) certas divergências sobre a aplicação de regras jurídicas que perduram por anos. Assim, os seguintes problemas podem surgir: i) definição de jurisprudência não pacificada, pois o seu conceito é diferente — e muito — do de precedente: enquanto este é qualitativo, aquele é quantitativo. Surge, então, a seguinte indagação: podem ser consideradas jurisprudência não pacificada

Rel. Min. Castro Meira, Segunda Turma, DJe 9/11/2009). (REsp 1316951/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª T., j. 14/05/2013, DJe 13/06/2013) RESP nº 1.316.951 – SP. “Há de se observar que a atividade legislativa não é incontestável, ao revés, cabe ao Poder Judiciário verificar a adequação da lei aos padrões de probidade, os quais devem nortear toda a atividade legislativa, desde a fase de proposição até a apreciação final pela Casa Legislativa. Ademais, há de se proceder a uma análise de proporcionalidade dos atos discricionários, notadamente, para o fim de comprovação da existência ou não de desvio de finalidade no caso concreto, a indicar violação a princípios administrativos pelos agentes públicos. A doutrina é assente em proclamar a possibilidade de o Poder Judiciário realizar controle difuso de constitucionalidade dos atos legislativos para o fim de se caracterizar atos de improbidade.” REsp 1.181.511/RS

<sup>44</sup> Claro que a investigação poderá analisar se aquela motivação in concreto não é uma mera simulação para o fim ilícito pretendido, quando sendo possível desconstituir essa presunção legal de boa-fé e ausência de finalidade ilícita, pois ninguém pode se beneficiar da própria torpeza. Nova Lei de Improbidade Administrativa comentada. PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa, São Paulo: Mizuno, 2022, p. 224.

<sup>45</sup> O dispositivo acaba criando, portanto, essa hipótese de atipicidade quando a conduta for decorrente de divergência de interpretação de lei, baseada em jurisprudência. Isso ocorre sem qualquer limitação independentemente do posicionamento minoritário, majoritário ou de ter prevalecido. De certa forma, essa regra ressalta a importância do processo administrativo na tomada de decisão.” GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. Comentários à nova lei de improbidade administrativa, 5ª edição, São Paulo: RT, 2021, p. 54.



para fins da prática do ato e incidência da regra as decisões reiteradas de determinado órgão fracionário de Tribunal que sistematicamente deixa de seguir precedente do Órgão Especial, Pleno ou Corte Especial? Este é precisamente o primeiro problema identificado: não há como afastar a má-fé do agente, uma vez que ele tem ciência de que aquela interpretação é minoritária dentro do próprio Tribunal. Assim, somente se pode considerar como jurisprudência não pacificada a hipótese em que houver divergência entre órgãos fracionários, antes de qualquer decisão ou orientação fixada pelo Pleno, Órgão Especial ou Corte Especial; ii) não pode ser considerada como jurisprudência não pacificada decisões dos órgãos fracionários que deixam de observar precedentes com eficácia vinculante (art. 927, do CPC), hipótese em que poderá ser aplicado o regime sancionatório da LIA;<sup>46</sup> iii) não pode ser considerada para fins do art. 1º, §8º, da LIA, a decisão monocrática; iv) a parte final do art. 1º, §8º, da LIA não prepondera sobre a possibilidade de modulação dos efeitos temporais dos precedentes (art. 927, §§3º e 4º, do CPC); e v) como sobredito, se existir precedente,<sup>47</sup> conforme a definição doutrinária correta, não há como existir jurisprudência não pacificada.

O legislador, no art. 1º, §8º, da LIA, criou causa excludente da improbidade administrativa gerando grande imprevisibilidade, porquanto potencializa a insegurança jurídica em evidente violação aos princípios da confiança e da vedação ao retrocesso.

O STF, no bojo da ADI 7236/DF, em decisão cautelar, determinou a suspensão desse dispositivo legal por entender que a sua redação é excessivamente ampla e resulta em insegurança jurídica apta a esvaziar a efetividade da ação de improbidade administrativa.

## 7. Tipos de controle no âmbito da improbidade administrativa

Há dois tipos de controle do ato de improbidade administrativa: controle preventivo e controle repressivo.

O *controle preventivo* evita a prática do ato de improbidade administrativa, enquanto o *controle repressivo* é aquele que já busca a sanção decorrente da prática do ato de improbidade administrativa.

No controle preventivo, há alguns instrumentos com o objetivo de evitar a prática da improbidade administrativa: i) os estatutos funcionais; ii) os Códigos de Ética, editados pela própria Administração Pública; iii) quarentena — devido à função de alguns cargos, ao pedir exoneração, há a necessidade do cumprimento de uma

<sup>46</sup> Não obstante a dificuldade de interpretação da expressão “jurisprudência não pacificada”, parece razoável admitir, contrário sensu, a configuração da improbidade nos casos de decisões administrativas que contrariem, por exemplo, súmulas vinculantes e as decisões definitivas de mérito proferidas pelo STF nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade. NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 12.

<sup>47</sup> Precedente é um pronunciamento judicial, proferido em um processo anterior, que é empregado como base da formação de outra decisão judicial, prolatada em processo posterior. BASTOS, Fabrício Rocha. *O sistema brasileiro de precedentes e a atuação extrajudicial e extraprocessual do Ministério Público: Atuação no âmbito da tutela coletiva como forma de criação de precedentes institucionais*. Belo Horizonte: Dialética, 2021, p. 120.

quarentena; iv) as Ouvidorias — a população pode se dirigir à Administração Pública para narrar fatos com base no direito de petição; e v) os Tribunais de Contas — a depender da contratação, o Tribunal de Contas pode evitar uma lesão ao erário.

Os atos dos órgãos de controle deverão ser considerados no momento da dosimetria das sanções a serem aplicadas, desde que tenham sido utilizados como fundamento primordial pelo sujeito para a prática do ato. Com relação aos eventuais elementos de convicção resultantes das atuações de tais órgãos, esses serão considerados não só no juízo de improbidade como no momento da aplicação das sanções (art. 21, §§ 1º e 2º).

A eventual celebração de acordo de não persecução cível poderá ter como objeto o reforço dos mecanismos internos e preventivos de controle, como preconiza o art. 17-B, §6º.

O controle repressivo, por seu turno, busca a apuração e a aplicação das sanções, o que pode ser observado nos três Poderes:

Poder Executivo — por meio de procedimento administrativo disciplinar – PAD, para apurar a ocorrência dos fatos e aplicar as respectivas sanções;

Poder Legislativo — por meio das Casas Legislativas (pode apurar e aplicar sanções, por exemplo, nos crimes de responsabilidade decorrentes de ato contra a probidade administrativa, nos termos do art. 85, V, da CRFB/1988) e do Tribunais de Contas (por meio de multa e devolução de quantias, por exemplo); e

Poder Judiciário — por meio de ações (processa e julga as ações civis públicas por ato de improbidade administrativa; pode o Poder Judiciário, por exemplo, conforme o art. 17, §10-A, promover a conciliação no bojo da improbidade administrativa; e o acordo de não persecução cível, nos termos do art. 17-B; questões essas que passam pelo crivo do Poder Judiciário).

## **8. Controle da administração pública pelo Ministério Público**

O controle dos atos praticados pela Administração Pública pode e deve ser exercido pelo Ministério Público, seja por meio de judicialização de demandas seja pela adoção das medidas extraprocessuais ou extrajudiciais.

Ao judicializar a demanda, a rigor, o Ministério Público propõe o exercício desse controle ao Poder Judiciário, sendo esse órgão responsável por praticar os efetivos atos para alcançar tal desiderato. Por essa razão, o item não deverá tratar desse mecanismo.

Dessa forma, a abordagem restringe-se somente ao efetivo e direto controle exercido pelo Ministério Público por meio de instrumentos investigativos (procedimento administrativo e inquérito civil) e de construção do consenso (recomendação, termo de ajustamento de conduta e acordo de não persecução cível).<sup>48</sup>

<sup>48</sup> O Ministério Público existe para atuar perante o Estado, vigiando suas competências. Para tanto, possui especiais e constitucionais instrumentos positivados para consecução do seu mister. Além disso, o Ministério

A princípio, convém indicar que o nosso sistema jurídico permite a ocorrência direta de tal controle, como se depreende dos artigos 127 e 129 da CR/88 e 25, IV, a), VI; 26, I, a), b), c), III; 27 e parágrafo único, I, II, III e IV da LONMP.

Esse controle incide sobre autoridades, entes e órgãos da Administração Pública, em todos os níveis federativos, por meio da utilização dos instrumentos previstos em nosso sistema jurídico.<sup>49</sup> Essa atuação ministerial, como regra, não será submetida ao crivo jurisdicional quanto à utilização, mas poderá ser quantos aos efeitos e consequências. Tais instrumentos serão utilizados com o fim de correção de ilegalidades e violação aos princípios constitucionais.<sup>50</sup>

Efetivamente, o Ministério Público representa no Estado o permanente fiscalizador e atuante operador da conformação da lei aos valores do Direito e, portanto, instituição imprescindível para a tutela do interesse público e da manutenção da ordem jurídica.<sup>51</sup>

*Público possui um sofisticado ânimo – viés, objetivo – para o exercício de suas tarefas fiscalizadoras e para a efetivação da cobrança do Estado conforme os valores, basicamente, que remontam a ideia de responsabilidade estatal. Isto é, não se faz algo senão com a finalidade do interesse público, porém, se o fizer, responda com as respectivas sanções proporcionais à falta cometida.”* FRANÇA, Phillip Gil. *O controle da Administração Pública – Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*, RT: São Paulo, 2011, 3ª edição, p. 113.

<sup>49</sup> *Revela-se nítida a função de controle sobre a Administração Pública, decorrente de preceitos da Constituição de 1988 e das leis acima indicadas, dentre outras. As atuações aí previstas incidem sobre autoridades, entes e órgãos da Administração Pública, em todos os níveis federativos, e resultam em medidas tais como a instauração de inquérito civil (que pode levar à solução do problema, sem ajuizamento de ação), a emissão de recomendação e relatório, a tomada de compromisso de ajustamento de conduta, o acompanhamento de processos administrativos.* (MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*, São Paulo: RT, 2ª edição, 2012, p. 168).

<sup>50</sup> *O Ministério Público é dotado de mecanismos de atuação próprios e independentes, estranhos ao controle judicial da Administração Pública, para solução de conflitos de interesses” (...)* “Sem prejuízo da ação civil pública, o Ministério Público, no exercício do controle da Administração Pública, pode encetar medidas destinadas à garantia no desempenho da função de zelo pelo efetivo respeito dos poderes públicos aos direitos, visando à correção de ilegalidades, a superação da deficiência e o desrespeito aos princípios da Administração Pública. (MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público*, Juarez Oliveira: São Paulo, 2002, pp. 34 e 38).

<sup>51</sup> *... tem-se que o Ministério Público, instituição independente, essencial para a função jurisdicional do Estado, imprescindível para a manutenção da ordem jurídica e para proteção do interesse público, tem o dever de fiscalizar todos os atos administrativos. O poder/dever de exigir do Estado o respeito às normas – expressas ou não – assecuratórias dos direitos do ser humano digno apresenta-se indicado no art. 129, II da Constituição Federal.” (...)* “Como se denota, efetivamente o Ministério Público representa no Estado o permanente fiscalizador e atuante operador da conformação da lei aos valores do Direito. (FRANÇA, Phillip Gil. *O controle da Administração Pública – Discricionariedade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*, RT: São Paulo, 2011, 3ª edição, p. 108).

Informativo STJ nº 100015 de 23 de janeiro de 2024 Processo REsp 2.059.781-RJ, Rel. Ministra Nancy Andrighi, Terceira Turma, por maioria, julgado em 12/12/2023, DJe 15/12/2023. Tema: Rompimento de Barragem. Brumadinho-MG. Termo de Ajustamento de Conduta. Execução. Legitimidade do indivíduo. Direito individual homogêneo. Possibilidade. DESTAQUE: As vítimas de evento danoso possuem legitimidade para executar individualmente o Termo de Ajustamento de Conduta firmado por ente público que verse sobre direitos individuais homogêneos. INFORMAÇÕES DO INTEIRO TEOR. A tragédia do rompimento da Barragem do Córrego do Feijão, ocorrida em 25 de janeiro de 2019 no Município de Brumadinho/MG, acarretou inúmeras mortes e incalculáveis prejuízos na vida dos indivíduos atingidos - de ordem material e moral -, bem como devastador e irreparável dano ambiental na região. Ou seja, a partir de um único evento danoso, foram violados, simultaneamente, direitos difusos, direitos coletivos stricto sensu e direitos individuais homogêneos. Nesse contexto, a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais firmou Termo de Ajustamento de Conduta com a empresa Vale S/A, por meio do qual esta se comprometeu a indenizar extrajudicialmente as vítimas do acidente ocorrido na cidade

## 9. Conclusão

A improbidade administrativa, como expressão da violação à ética pública e aos princípios constitucionais, consolidou-se no Brasil como um mecanismo essencial para a preservação do Estado Democrático de Direito. A evolução normativa, desde as primeiras leis voltadas ao combate ao enriquecimento ilícito até a Lei n.º 8.429/92, demonstra a preocupação histórica com a integridade da Administração Pública.

A reforma promovida pela Lei n.º 14.230/21, embora tenha introduzido avanços como a exigência do dolo específico e a delimitação das hipóteses de responsabilização, trouxe desafios relevantes, especialmente quanto à efetividade da tutela do patrimônio público e à compatibilidade com compromissos internacionais assumidos pelo Brasil.

A distinção entre improbidade formal e material, a impossibilidade de imputação por mera ilegalidade e a valorização do elemento subjetivo reforçam a necessidade de interpretação criteriosa, pautada pela proporcionalidade e pela juridicidade, evitando tanto excessos quanto proteção deficiente.

Além disso, a análise das figuras da improbidade legislativa e hermenêutica evidencia a complexidade do tema e a importância de mecanismos que assegurem a probidade sem comprometer a liberdade legislativa e a segurança jurídica.

O papel do Ministério Público, como fiscal da lei e agente de controle preventivo e repressivo, permanece central para garantir a efetividade do sistema, em consonância com os princípios constitucionais e com a vedação ao retrocesso. O principal desafio, assim, para a atuação funcional efetiva será a gestão dos procedimentos investigativos para a consecução dos modelos racionais de prova suficientes para a formação da convicção da prática do ato de improbidade.

Em síntese, a improbidade administrativa deve ser compreendida como um instrumento de defesa da moralidade e da juridicidade, cuja aplicação exige equilíbrio entre a proteção do interesse público e a preservação das garantias fundamentais, assegurando que o combate à corrupção continue sendo um valor estruturante do ordenamento jurídico brasileiro.

## Referências bibliográficas

BASTOS, Fabrizio Rocha. *Comentários à Lei Anticorrupção*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

BASTOS, Fabrizio Rocha. *Comentários à nova Lei de Improbidade Administrativa*. Salvador, Liber, 2024, 2ª edição.

---

*de Brumadinho/MG. Embora a legislação especial estabeleça a legitimidade dos órgãos públicos para firmar o TAC, não prescreve os legitimados para executá-lo. Ademais, essa questão, tanto na doutrina quanto na jurisprudência, ainda não está pacificada. Todavia, interpretação recente e consentânea com a finalidade das normas protetivas do microsistema de demandas coletivas correlaciona a legitimidade para executar o Termo de Ajustamento de Conduta à natureza do direito tutelado. Isto é, versando o ato negocial sobre direitos difusos e coletivos stricto sensu, são legitimados os órgãos públicos. Por outro lado, tratando-se de direitos individuais homogêneos, nada impede que os próprios lesados executem o título extrajudicial individualmente. Assim, há legitimidade dos indivíduos para executar individualmente o Termo de Ajustamento de Conduta firmado por ente público que verse sobre direitos individuais homogêneos.*

BASTOS, Fabrício Rocha. *Curso de Processo Coletivo*. Indaiatuba: Foco, 2024, 4ª edição.

BASTOS, Fabrício Rocha. *O sistema brasileiro de precedentes e a atuação extrajudicial e extraprocessual do Ministério Público: Atuação no âmbito da tutela coletiva como forma de criação de precedentes institucionais*. Belo Horizonte: Dialética, 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Gen, 2016, 2ª ed.

DE ALMEIDA, Thiago Sus Sobral. Improbidade: 26 anos da lei 8.429/92. Disponível em: <<https://migalhas.uol.com.br/depeso/283421/improbidade--26-anos-da-lei-8-429-92>>. Acesso em: fev/2021.

DECOMAIN, Pedro Roberto. *Improbidade Administrativa*. São Paulo: Dialética, 2007.

FRANÇA, Phillip Gil. *O controle da Administração Pública – Discrecionalidade, tutela jurisdicional, regulação econômica e desenvolvimento*, RT: São Paulo, 2011, 3ª edição.

FREITAS, Juarez. *O princípio da moralidade e a Lei de Improbidade Administrativa*. Fórum Administrativo, Belo Horizonte, n. 48, fev. 2005.

GAJARDONI, Fernando da Fonseca; CRUZ, Luana Pedrosa de Figueiredo; JÚNIOR, Luiz Manoel Gomes; FAVRETO, Rogério. *Comentários à nova lei de improbidade administrativa*, 5ª edição, São Paulo: RT, 2021.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. *Improbidade Administrativa*. 9ª ed., São Paulo: Saraiva, 2017.

LENZA, Pedro. *Direito Constitucional*. 25 ed. São Paulo: Saraiva, 2021.

LORDELO, João Paulo. *Manual prático de improbidade administrativa*. 2. ed. 2015.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Controle da Administração Pública pelo Ministério Público*, Juarez Oliveira: São Paulo, 2002.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Probidade administrativa*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *O limite da Improbidade Administrativa*. São Paulo: Gen, 2010, 5ª ed..

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*, São Paulo: RT, 2ª edição, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

MONTEIRO DE BARROS, Rodrigo Janot; AMORIM JUNIOR, Silvio Roberto Oliveira de. *O cabimento da tentativa e a aplicação do princípio da insignificância no âmbito do ato de improbidade administrativa*. In *Improbidade Administrativa: temas atuais e controvertidos*. Coord. Ministro Mauro Campbell Marques. Rio de Janeiro: GEN/Forense, 2017.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção e OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Improbidade administrativa – direito material e processual*. 8ªed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Comentários à Reforma da Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *A constitucionalização do direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Improbidade Administrativa*. 2.ed. Porto Alegre: Síntese. 1998.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da Improbidade Administrativa*. São Paulo: RT, 2007.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. *Lei de Improbidade Administrativa comentada*. São Paulo: Atlas, 2015, 6ª ed..

PIMENTEL FILHO, André. *(Uma) Teoria da Corrupção – Corrupção, Estado de Direito e Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2015.

PINHEIRO, Igor Pereira; ZIESEMER, Henrique da Rosa, São Paulo: Mizuno, 2022.

REGÔ, Eduardo de Carvalho. *Apontamentos sobre o combate à improbidade administrativa no Brasil sob a égide das Constituições Federais de 1946, 1967 e 1988*. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/83655/apontamentos-sobre-o-combate-a-improbidade-administrativa-no-brasil-sob-a-egide-das-constituicoes-federais-de-1946-1967-e-1988>>. Acesso em: jan/2021.

RIZZARDO, Arnaldo. *Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: GZ, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos sociais. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; et. all. *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 edição. São Paulo: Saraiva, 2018.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. *Comentários à Lei de Improbidade Administrativa*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

TORRES, Ronny Charles Lopes de; HOLANDA JUNIOR, André Jackson. *Improbidade administrativa: lei 8.429/92*. 2.ed. Salvador: Juspodivm, 2016.

UNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de Direito Constitucional*. 3ª ed. São Paulo: Saraiva educação, 2019.

VICENTE, Juliano Augusto Dessimoni. Revista Jurídica da Escola Superior do MP/SP Disponível em: <[http://www.esmp.sp.gov.br/revista\\_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/301](http://www.esmp.sp.gov.br/revista_esmp/index.php/RJESMPSP/article/view/301)>. Acesso em 22 de novembro de 2021.

ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial – Um espectro da repressão e da prevenção à corrupção no Brasil e em Portugal*. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

# **A sobrevivência do criminoso nato: a atualidade da teoria lombrosiana sob novas roupagens no sistema penal**

*The survival of the born criminal: the current relevance of lombrosian theory under new guise in the penal system*

Gabryel Fraga Lima\*

## **Sumário**

1. Introdução. 2. A teoria lombrosiana e o criminoso nato. 3. A sobrevivência do criminoso nato sob novas roupagens: a seletividade penal no Brasil. 4. A criminalização da pobreza e legitimação midiática da punição seletiva. 5. A construção do inimigo penal e a atuação da teoria do criminoso nato. 6. O papel das instituições no reforço da seletividade penal: polícia, Ministério Público e Judiciário. 7. Movimentos sociais e alternativos ao modelo seletivo: a crítica ao sistema penal e a busca por reformas. 8. O futuro do sistema penal brasileiro: desafios e possibilidades para uma reforma estrutural. 9. Lições internacionais e possíveis aplicações no contexto brasileiro. 9.1. O modelo de justiça restaurativa na Nova Zelândia. 9.2. A descriminalização das drogas em Portugal. 9.3. A reforma do sistema carcerário na Noruega. 9.4. O sistema penal de justiça comunitária no Japão. 9.5. Lições aplicáveis ao Brasil. 10. Desafios e possíveis estratégias para implementação de reformas no sistema penal brasileiro. 11. Perspectivas futuras e tendências globais no sistema penal brasileiro. 12. A influência da mídia e da opinião no sistema penal brasileiro. 13. O papel da educação e da reintegração social no sistema penal. 14. O desafio da descriminalização e da reforma penal: perspectivas para o futuro. 15. A influência das disparidades sociais no processo penal. 16. O papel da sociedade na reformulação do sistema penal: responsabilidade coletiva e ações transformadoras. 17. Conclusão. Caminhos para a reformulação do sistema penal brasileiro: entre a desigualdade e humanização.

---

\* Pós-graduando em Direito Penal e Processual Penal pela Faculdade do Vale do Aço (FACUVALE). Graduado em Direito pela Faculdade Sudamérica. Estagiário de Pós-Graduação do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

## Resumo

O presente trabalho analisa como a teoria do “criminoso nato”, desenvolvida por Cesare Lombroso no século XIX, continua influenciando o sistema penal brasileiro, mesmo que sob novas roupagens. Apesar de ser considerada superada academicamente, a lógica estigmatizante da teoria lombrosiana ressurge no tratamento penal conferido a indivíduos negros, pobres e periféricos através da seletividade estrutural do sistema de justiça criminal. O artigo evidencia que a criminalização da pobreza, o papel da mídia, o conceito do inimigo penal e a atuação institucional de polícia, Ministério Público e Judiciário contribuem para a perpetuação de práticas discriminatórias. Ao final, são propostas alternativas críticas e humanizadas, como a justiça restaurativa e a reforma estrutural do sistema penal.

## Abstract

*This study examines how Cesare Lombroso's 19th-century theory of the “born criminal” continues to influence the Brazilian criminal justice system under new forms. Although academically outdated, Lombrosian stigmatizing logic reappears in the penal treatment given to Black, poor, and peripheral individuals through the structural selectivity of the criminal justice system. The article highlights how poverty criminalization, media influence, the concept of the penal enemy, and the institutional roles of the police, prosecution, and judiciary contribute to the persistence of discriminatory practices. Finally, the study proposes critical and humanized alternatives, such as restorative justice and structural penal reform.*

**Palavras-Chave:** Criminoso nato; seletividade penal; criminalização da pobreza; teoria lombrosiana; justiça criminal; controle social.

**Keywords:** *Born criminal; penal selectivity; poverty criminalization; Lombrosian theory; criminal justice; social control.*

## 1. Introdução

A criminologia moderna, ainda que tenha caminhado no sentido de superar os postulados biologizantes do positivismo penal do século XIX, convive paradoxalmente com suas sombras ideológicas no funcionamento concreto do sistema de justiça criminal. A presente pesquisa propõe-se a demonstrar que a teoria do “criminoso nato”, elaborada por Cesare Lombroso, frequentemente apresentada como superada e desacreditada nos meios acadêmicos, persiste no imaginário penal brasileiro, embora sob formas discursivas mais sofisticadas, travestidas de tecnicidade jurídica, racionalidade penal e neutralidade institucional. Como observam Fernandes et al. (2019), a estigmatização de indivíduos considerados “fora” do padrão social persiste no Brasil, mesmo sem o conhecimento explícito da teoria do “criminoso nato”:



“Foi possível fazer um paralelo do que Lombroso pregava, com a atitude da sociedade brasileira hoje em dia, pois muitas pessoas, mesmo sem saber quem foi o pesquisador italiano e o que é a “teoria do criminoso nato”, estigmatizam os indivíduos considerados “fora” do padrão social, algo que não difere das ideias preconceituosas de Lombroso há 140 anos.” (FERNANDES, 2019)

O objetivo central deste artigo é evidenciar que, no Brasil, a persecução penal não é apenas seletiva, mas estruturalmente enviesada. Opera sob uma lógica de estigmatização de determinados corpos, territórios e classes sociais, reproduzindo estereótipos de periculosidade atrelados à pobreza, à juventude periférica e à negritude. Assim, ainda que a figura do “criminoso nato” não seja mais descrita com base em ângulos cranianos ou sinais fisiognômicos, o sistema penal continua a escolher, com precisão quase científica, quem deve ser rotulado, investigado, punido e encarcerado, e quem permanece à margem do direito penal mesmo diante de condutas flagrantemente lesivas à ordem econômica, à administração pública ou à coletividade. Tanferri e Giacoia (2019) destacam que os fatores estigmatizantes estão profundamente enraizados na sociedade e nas normas institucionais, afetando diretamente a marginalização dos sujeitos:

Conclui-se, após a análise do estudo, que os fatores estigmatizantes estão enraizados na sociedade, nas normas e na atuação do Estado, assim, os efeitos da rotulação implicam diretamente na marginalização do sujeito e, conseqüentemente, refletem no perfil da população carcerária brasileira. (TANFERRI, GIACIOIA, 2019)

Nesse cenário, torna-se evidente que o conceito prático de crime no Brasil não é determinado exclusivamente pelo texto legal, mas sofre a interferência direta de fatores extrajurídicos como a origem geográfica, a cor da pele e o poder aquisitivo do agente. Crimes economicamente danosos, praticados por indivíduos inseridos em esferas privilegiadas da sociedade, recebem frequentemente tratamentos brandos, pactuados sob o discurso da tecnicidade jurídica. Em contrapartida, delitos patrimoniais de pequeno vulto, quando cometidos por sujeitos socialmente vulneráveis, são objeto de intensa repressão penal, muitas vezes com desproporcional rigor e violência estatal. Lombroso (1895) já sugeria a necessidade de isolar os indivíduos considerados criminosos para evitar a “contaminação” dos inocentes:

Acima de tudo, retire-os daqueles campos em que sua atividade criminosa mais se desenvolveria, especialmente porque eles infectariam os inocentes, como maçãs podres afetam os bons e, portanto, particularmente, mantê-los longe das maiores cidades e

mesmo das cidades grandes, coloque-os para trabalhar em fazendas isoladas ou como grumetes no mar. (LOMBROSO, 1895)

Com base em revisão bibliográfica crítica e fundamentada na criminologia crítica e na sociologia do desvio, este trabalho pretende analisar como os fundamentos do positivismo lombrosiano sobrevivem no sistema penal brasileiro, não mais como dogma científico, mas como prática política de controle social. Ao final, espera-se contribuir para a compreensão de que o direito penal, longe de ser um instrumento neutro de defesa da legalidade, opera como um sofisticado mecanismo de reprodução de desigualdades históricas, ressignificando, com roupagens modernas, o velho paradigma do criminoso por natureza.

## **2. A teoria lombrosiana e o criminoso nato**

A criminologia do século XIX, marcada pela ascensão do positivismo, inaugura uma nova abordagem sobre o crime e seu autor. A figura do “criminoso nato”, formulada por Cesare Lombroso, representa um dos marcos mais controversos desse pensamento, pois buscava explicar a delinquência a partir de fundamentos biológicos e físicos. Influenciado pelas teorias evolucionistas de Darwin e por tendências científicas de sua época, Lombroso sustentava que certos indivíduos nasciam com predisposições naturais à criminalidade, reveladas por meio de sinais corporais e traços anatômicos supostamente identificáveis. Entre esses traços, mencionava-se com frequência a assimetria craniana, deformações na mandíbula, anomalias nos dentes e até mesmo o formato das orelhas, numa tentativa de legitimar a criminalização de corpos desviantes por meio de uma estética da anormalidade. Cesare Lombroso (1876) descreveu características físicas associadas ao “criminoso nato”:

A fisionomia dos famosos delinquentes reproduziria quase todos os caracteres do homem criminoso: mandíbulas volumosas, assimetria facial, orelhas desiguais, falta de barba nos homens, fisionomia viril nas mulheres, ângulo facial baixo. (LOMBROSO, 1876)

A noção de que o crime poderia ser compreendido como expressão de um “atavismo” biológico levou à construção de uma perigosa pseudociência do desvio, segundo a qual a punição se justificava não apenas pelo ato praticado, mas sobretudo pela própria existência do sujeito desviante. O criminoso, para Lombroso, era mais um ser determinado do que um sujeito de escolhas morais. O livre-arbítrio cedia lugar ao determinismo natural. E se não há liberdade, tampouco há responsabilidade em sentido pleno, o que, paradoxalmente, jamais impediu a aplicação das mais severas penas sobre os corpos considerados “naturalmente perigosos”. Lombroso argumentava que o livre-arbítrio era inexistente nos delinquentes natos:

Nas pessoas sãs é livre a vontade, como diz a metafísica, mas os atos são determinados por motivos que contrastam com o bem-estar social [...] motivo que não valem mais nos dementes morais ou nos delinquentes natos, que logo caem na reincidência. (LOMBROSO, 1876)

Com o tempo, a teoria lombrosiana foi sendo paulatinamente desacreditada no meio científico, em grande parte devido às críticas vindas das escolas sociológicas da criminologia, que passaram a enfocar as condições sociais, econômicas e históricas como elementos fundamentais para a compreensão da criminalidade. No entanto, embora superada em seu formato original, a teoria do criminoso nato permanece viva sob novas formas. Como destaca Alessandro Baratta (1982):

A criminologia crítica propõe uma análise do sistema penal como instrumento de controle social, que atua de forma seletiva sobre determinados grupos sociais, especialmente os mais vulneráveis. (BARATTA, 1982)

Sua permanência não se dá mais por meio de traços anatômicos, mas pela reprodução institucional de um padrão seletivo de perseguição penal que incide, com impressionante regularidade, sobre os mesmos corpos: os jovens negros, pobres, oriundos das periferias urbanas. Apesar das críticas, a teoria do criminoso nato influenciou práticas penais:

Desse modo, sustentava que o criminoso deveria ser segregado da sociedade, antes mesmo de se ter cometido o delito, tendo em vista a sua característica de criminalidade imutável. (LOMBROSO, 1876)

A ideia de que determinados sujeitos são mais perigosos por natureza sobrevive, agora, no discurso tecnificado das políticas de segurança pública, nas estratégias de policiamento ostensivo, na seletividade da prisão preventiva, no recrudescimento das penas e no silêncio jurídico diante dos crimes praticados por agentes do Estado ou por indivíduos socialmente privilegiados. A tese lombrosiana deixou de ser teoria para se tornar prática. Conforme observa Louk Hulsman (1985):

A criminalização de determinadas condutas está profundamente ligada às estruturas de poder e às relações sociais, sendo o direito penal utilizado como ferramenta de manutenção da ordem estabelecida. (HULSMAN, 1985)

Não mais se fala em “criminóides” com deformidades físicas, mas em “suspeitos em atitude suspeita” cuja mera presença em determinado espaço urbano é suficiente para justificar abordagem, detenção e, por vezes, a execução sumária.

Dessa forma, constata-se que a teoria do criminoso nato não apenas sobrevive, como se atualiza. Ela troca o discurso médico antropológico por uma linguagem jurídico policial. O tipo físico dá lugar ao tipo social. E o estigma passa a operar sob a lógica de uma criminalização seletiva, que escolhe a quem aplicar a força do direito penal não com base na gravidade do fato, mas na identidade social do autor. O velho positivismo criminal, portanto, não morreu: apenas se disfarçou de política criminal contemporânea.

### **3. A Sobrevivência do Criminoso Nato sob Novas Roupagens: A Seletividade Penal no Brasil**

Embora a doutrina penal contemporânea repudie expressamente as bases biologizantes da teoria lombrosiana, é inegável que os mecanismos de funcionamento do sistema penal brasileiro ainda operam com base em pressupostos similares. A figura do criminoso nato persiste, ainda que sob nova roupagem, travestida de critérios aparentemente neutros, mas que, na prática, reproduzem padrões discriminatórios de identificação e punição. Em vez da medição do crânio ou da assimetria facial, observam-se agora o endereço, a cor da pele, a forma de se vestir, o vocabulário e o nível de instrução como vetores de suspeição e de aplicação do rigor penal. Para compreender a persistência da teoria do “criminoso nato” sob novas roupagens no sistema penal brasileiro, é fundamental analisar a seletividade do sistema punitivo.

A seletividade do sistema penal brasileiro não se manifesta apenas na execução da pena, mas se insinua desde o momento da definição do que é crime e de quem deve ser criminalizado. (TANFERRI, 2019)

A seletividade do sistema punitivo não se manifesta apenas na execução da pena, mas se insinua desde o momento da definição do que é crime e de quem deve ser criminalizado. As práticas repressivas do Estado priorizam determinados delitos em detrimento de outros, a depender da identidade social do autor e do lugar em que a conduta ocorre. Nas favelas e bairros periféricos, o tráfico de drogas é enfrentado com ostensividade, resultando em abordagens violentas, prisões preventivas automáticas e processos que ignoram garantias mínimas. Já nos centros urbanos nobres, o mesmo tráfico é tolerado sob o manto da invisibilidade, ou tratado como caso de saúde pública, o que demonstra uma clara dualidade na aplicação da lei penal. A criminologia crítica destaca que a criminalização de determinados sujeitos e condutas está profundamente ligada às estruturas de poder e às relações sociais, desse modo, Regina Coelho (2019), assevera que:

O sistema penal revela uma seletividade que incide majoritariamente sobre jovens, negros e pobres, reproduzindo estigmas e reforçando desigualdades históricas. (COELHO, 2019)

O Poder Judiciário, por sua vez, longe de corrigir essas distorções, frequentemente as reforça. É recorrente o tratamento diferenciado conferido a acusados de crimes patrimoniais de pequeno valor, quando oriundos das camadas sociais mais baixas. Ainda que primários, com residência fixa e sem antecedentes, são mantidos presos, sob a justificativa abstrata de garantia da ordem pública. Em contrapartida, réus de colarinho branco, envolvidos em esquemas de corrupção milionários, recebem tratamento processual pautado pela cautela, pelo devido processo legal e pela presunção de inocência. A seletividade se revela, portanto, como técnica de poder e de contenção social, mais do que como instrumento de justiça.

O discurso jurídico institucional, embora revestido de neutralidade técnica, reproduz estigmas sociais que colocam determinados corpos sob constante vigilância e repressão. A noção de periculosidade, mesmo quando embasada em laudos e pareceres, serve, muitas vezes, como instrumento de legitimação do preconceito e da discricionariedade. O jovem negro, pobre e morador da periferia é, em regra, o destinatário preferencial da repressão penal, sendo preso, processado e condenado com base em critérios que remontam, simbolicamente, àquilo que Lombroso um dia chamou de degeneração moral e biológica. A teoria do etiquetamento social (Labelling Approach)<sup>1</sup> oferece uma perspectiva crítica sobre como o sistema penal rotula determinados indivíduos como criminosos, de acordo com Louk Hulsman (1986):

A criminalização de determinadas condutas está profundamente ligada às estruturas de poder e às relações sociais, sendo o direito penal utilizado como ferramenta de manutenção da ordem estabelecida. (HULSMAN, 1986)

O direito penal simbólico encontra aí sua mais nítida expressão. A criminalização de determinadas condutas e sujeitos opera como forma de reafirmar uma ideia de ordem, ainda que essa ordem se construa à custa da exclusão e do sacrifício dos mesmos de sempre. A pena, assim, deixa de cumprir a função de ressocialização para assumir a de controle social e contenção de indesejáveis, reafirmando, por outros meios, os mesmos fundamentos de um positivismo penal que se acreditava superado.

Em verdade, a lógica da periculosidade e da identificação prévia do delinquente permanece viva nas práticas institucionais do Estado brasileiro. Substituíram-se os critérios anatômicos por marcadores sociais, mas a finalidade se conserva intacta:

---

<sup>1</sup> É um conceito central em criminologia que enfatiza como a sociedade define e rotula certos comportamentos e indivíduos como criminosos, influenciando assim a sua conduta futura.

demarcar quem deve ser punido com o máximo rigor e quem pode ser poupado, com base não na gravidade objetiva da conduta, mas no lugar social que o indivíduo ocupa.

#### **4. A criminalização da pobreza e legitimação midiática da punição seletiva**

A criminalização da pobreza não é um fenômeno isolado nem recente. Trata-se de um processo histórico e estrutural que acompanha o desenvolvimento do Estado moderno, especialmente em sua vertente punitiva. No Brasil, essa realidade assume contornos ainda mais perversos, dado o profundo abismo social, racial e econômico que atravessa a população. A figura do “criminoso”, embora formalmente definida pelo tipo penal, ganha na prática contornos sociológicos bastante delimitados: é pobre, geralmente negro, jovem e morador das periferias urbanas. A pobreza, portanto, não é apenas um fator de vulnerabilidade, mas um marcador de periculosidade social.

Segundo Galvão e Martins (2015), a criminalização da pobreza é um fenômeno estrutural que reflete uma violência sistêmica contra os mais vulneráveis.

A criminalização da pobreza há muito vem sendo temática negligenciada no âmbito das discussões em torno do Direito Penal. Existe bastante preocupação com o freio à criminalidade, mas poucos questionamentos sobre quais as verdadeiras causas e os principais agentes à frente da propulsão dessa problemática. (GALVÃO, MARTINS, 2015)

A seletividade do sistema penal, já denunciada em capítulo anterior, encontra na criminalização da pobreza seu campo mais fértil de atuação. Os crimes que recebem maior atenção do aparato repressivo são aqueles cometidos pelas classes subalternas, mesmo quando sua lesividade social é significativamente inferior aos delitos praticados pelas elites econômicas e políticas. Enquanto furtos simples, pequenos tráficos e atos de resistência são perseguidos com rigor e resultam em penas privativas de liberdade, crimes tributários, ambientais, financeiros e contra a administração pública são muitas vezes invisibilizados, negociados ou simplesmente esquecidos em meio a uma infinidade de recursos e technicalidades processuais. Conforme Oliveira (2020), o Estado penal brasileiro utiliza a pobreza como justificativa para a implementação de políticas repressivas.

A situação de pobreza pode ser usada para legitimar a manutenção de um macro aparato repressivo, voltado não somente para criminosos violentos, mas também para os pobres. (OLIVEIRA, 2020)

Esse processo de criminalização seletiva não se dá apenas por meio do Estado. A mídia cumpre papel central na construção da imagem do delinquente padrão.

Os noticiários televisivos, programas policiais e portais de notícias reproduzem, cotidianamente, narrativas que vinculam o crime à figura do marginal urbano, do usuário de drogas, do assaltante de padaria. A cobertura midiática ignora seletivamente os crimes das elites e, quando os menciona, o faz com linguagem mais técnica, com nomes e sobrenomes, evitando a espetacularização. Já o acusado pobre é exposto com rosto, apelido, antecedentes e passagens, mesmo antes de qualquer sentença condenatória. A presunção de inocência, nesses casos, cede lugar à presunção de culpabilidade.

Além disso, a mídia atua como difusora de uma demanda punitivista da opinião pública. Ao tratar a criminalidade com sensacionalismo e simplificações, reforça a ideia de que a solução está no aumento das penas, na redução da maioria penal e na militarização da segurança. Trata-se de uma retroalimentação perversa: o sistema penal atua seletivamente, a mídia reforça essa seletividade, e a sociedade, convencida da eficácia do modelo, clama por mais repressão, mesmo que essa repressão recaia sobre os mesmos corpos já vulnerabilizados. Segundo Witschoreck e Hoffmam (2022), a criminalização da pobreza é uma forma de violência estrutural que atinge principalmente as camadas sociais mais pobres.

O direito penal e as penas privativas de liberdade atingem as camadas sociais mais pobres em razão da sua vulnerabilidade ocasionada pelo capitalismo, o qual é responsável por gerar a desigualdade social e tornar o direito um instrumento a serviço da burguesia. (WITSCHORECK, HOFFMAM, 2022)

A criminalização da pobreza, assim, não é um desvio ou um erro do sistema. Ao contrário, é um de seus pilares funcionais. O Estado penal moderno precisa de um inimigo interno, de um corpo descartável que sirva como exemplo, como espetáculo e como ferramenta de controle. A punição dos pobres cumpre essa função de reafirmação da ordem, mesmo que a desordem real – representada pela corrupção sistêmica, pelos grandes esquemas de lavagem de dinheiro e pela desigualdade estrutural – permaneça intacta.

O direito penal, quando operado dessa forma, abandona sua função de garantidor de direitos e se converte em instrumento de exclusão, contribuindo para a perpetuação de um ciclo de miséria, estigmatização e violência institucional. Nesse contexto, a crítica não é apenas teórica, mas urgente: ou se reconstrói o modelo penal com base em princípios verdadeiramente igualitários e emancipatórios, ou se seguirá punindo a pobreza sob a falsa premissa de combate ao crime.

## **5. A Construção do Inimigo Penal e a Atuação da Teoria do Criminoso Nato**

No sistema penal brasileiro, o conceito de “inimigo” não é meramente retórico, mas estruturante. Ele opera silenciosamente na prática dos órgãos de repressão e perseguição criminal, moldando o modo como se decide quem merece a força

do Estado e quem será protegido por suas garantias. Nesse sentido, a dogmática penal do “inimigo”, tal como formulada por Günther Jakobs, embora duramente criticada no plano normativo, parece encontrar ampla adesão no plano fático da justiça criminal brasileira.

A seletividade penal, quando analisada à luz da figura do inimigo, revela que a punição não é dirigida ao delito, mas ao delinquente previamente estigmatizado. A imputação penal deixa de ser um instrumento de responsabilização por um fato concreto e passa a funcionar como resposta ao desvio presumido de sujeitos que, por sua origem social, cor da pele ou localização geográfica, são considerados ameaças permanentes à ordem pública. O inimigo, portanto, não é construído com base em sua conduta, mas em sua condição existencial.

É nesse contexto que a Teoria Lombrosiana do criminoso nato, embora cientificamente superada, ressurgue sob novos formatos e com roupagens mais sofisticadas. Se antes se buscava a periculosidade nas feições físicas e na anatomia craniana, hoje ela se insinua no CEP de origem, na ausência de vínculos formais de trabalho, no estilo de vestimenta ou até mesmo na maneira de falar. A ontologia do “bandido”, outrora pautada pela pseudociência positivista, agora se justifica por “análises de risco”, “perfil de reincidência” e “periculosidade presumida”. Segundo Günther Jakobs, a distinção entre “cidadão” e “inimigo” no direito penal não se baseia apenas na conduta passada, mas na percepção de periculosidade futura do indivíduo. Para ele:

Quem não presta uma segurança cognitiva suficiente de um comportamento pessoal, não só não pode esperar ser tratado ainda como pessoa, mas o Estado não ‘deve’ tratá-lo, como pessoa, já que do contrário vulneraria o direito à segurança das demais pessoas. (JAKOBS, 2005)

Os dados do sistema de justiça penal revelam esse viés: as prisões provisórias, as abordagens policiais violentas e os processos penais frágeis com baixa produção probatória se concentram em determinados grupos sociais, quase sempre os mesmos. Isso não é acaso. É construção.

Ao mesmo tempo, essa concepção de inimigo legitima a suspensão (ou supressão) de garantias fundamentais. A ideia de que determinados indivíduos “não merecem direitos” é defendida de forma implícita por setores da opinião pública, do Legislativo e até do Judiciário. Em nome da segurança, aceita-se a tortura, a prisão sem provas robustas, a execução extrajudicial e a permanência indefinida em unidades superlotadas e degradantes. É o triunfo da exceção dentro da normalidade institucional.

A naturalização dessa lógica revela o quanto a racionalidade penal brasileira ainda carrega os resquícios de uma mentalidade punitivista fundada na eliminação simbólica e física de sujeitos considerados “não recuperáveis”. A retórica da



ressocialização é vazia diante de um sistema que, antes mesmo de julgar, já seleciona quem merece ser punido e quem será ignorado. A política penal, nesse cenário, não se orienta por princípios de justiça ou legalidade, mas por critérios morais e sociais profundamente contaminados pelo preconceito e pelo desejo de vingança.

Desvelar esse funcionamento é tarefa urgente da criminologia crítica. Não se trata de defender o crime, mas de denunciar o modo como o poder punitivo se articula para manter desigualdades e reproduzir um modelo de exclusão. A construção do inimigo penal não é um erro do sistema, mas seu projeto mais bem-sucedido.

## **6. O Papel das Instituições no Reforço da Seletividade Penal: Polícia, Ministério Público e Judiciário**

A seletividade penal não é um fenômeno acidental ou fortuito no sistema de justiça criminal brasileiro. Ela é meticulosamente construída e sustentada por um conjunto de instituições, cada uma com sua função específica, mas todas convergindo para a perpetuação de um modelo punitivo desigual. A Polícia, o Ministério Público e o Judiciário não atuam isoladamente; ao contrário, formam um sistema interdependente que reforça, em seu funcionamento diário, as disparidades raciais, sociais e econômicas presentes no país. Segundo Zaffaroni (2001), o sistema penal não é neutro, mas sim um instrumento de poder que atua seletivamente sobre os grupos mais vulneráveis:

O sistema penal não é um instrumento de justiça, mas de poder, que atua seletivamente sobre os setores mais vulneráveis da sociedade.”  
(ZAFFARONI, 2001)

A Polícia, como primeira instituição de contato entre o cidadão e o aparato punitivo, exerce um papel crucial na construção do perfil do criminoso e, consequentemente, na definição de quem será punido. O policiamento ostensivo, predominantemente voltado para as periferias urbanas e áreas de maior concentração de pobreza, revela uma prática seletiva desde o momento da abordagem. A polícia brasileira, historicamente marcada por práticas violentas e abusivas, frequentemente utiliza de critérios subjetivos e preconceituosos na hora de decidir quem é suspeito. A discriminação racial e social se traduz em abordagens agressivas e, muitas vezes, em prisões arbitrárias de indivíduos pobres e negros, especialmente em contextos de favelas e periferias.

Estudos demonstram que a maior parte das vítimas da violência policial no Brasil é composta por jovens negros de classe baixa. Esses dados não são um reflexo de uma polícia errada, mas de uma polícia que, intencionalmente ou não, executa uma política de controle social direcionada a um segmento específico da população. O “inimigo” penal, como vimos no capítulo anterior, não é definido pela sua conduta, mas por sua posição na estrutura social. A Polícia, ao perpetuar essa lógica, reforça a

seletividade penal desde a base. Cruz (2018) analisa o processo histórico de formação da seletividade penal no Brasil, especialmente em relação aos afrodescendentes:

A seletividade penal no Brasil é um processo histórico que desqualifica juridicamente os afrodescendentes, perpetuando desigualdades. (CRUZ, 2018)

O Ministério Público, por sua vez, possui a função de fiscalizar e promover a ação penal, e sua atuação, em teoria, deveria ser pautada pela busca da justiça. No entanto, como já apontado, o MP também contribui para a criminalização seletiva ao direcionar suas investigações e denúncias com base em critérios de classe e raça. A política de “guerra ao crime” prioriza crimes como o tráfico de drogas em comunidades periféricas, enquanto os crimes financeiros, políticos e empresariais, muitas vezes cometidos por membros das elites, recebem tratamento mais brando ou são ignorados. A seletividade na escolha dos casos a serem perseguidos pelo Ministério Público tem como resultado a criminalização dos pobres e a invisibilidade dos crimes das elites, consolidando um sistema punitivo que beneficia os poderosos.

Já o Judiciário, apesar de sua função garantidora de direitos, tem sido um forte aliado na manutenção dessa desigualdade. O Supremo Tribunal Federal (STF) e o Superior Tribunal de Justiça (STJ), ao se depararem com questões envolvendo os direitos fundamentais dos acusados, frequentemente tomam decisões que priorizam o “interesse social” (compreendido como segurança pública e ordem) em detrimento dos direitos individuais dos réus, especialmente quando estes pertencem às classes populares. A aplicação de penas severas e a resistência à aplicação de medidas alternativas à prisão contribuem para o encarceramento em massa, especialmente de jovens negros e pobres, cujas possibilidades de defesa são limitadas por uma estrutura judicial que opera sob viés de classe.

Além disso, a “justiça seletiva” se revela na assimetria do acesso à defesa. A grande maioria dos acusados no Brasil não possui advogados qualificados, sendo defendida por defensores públicos que, frequentemente, têm condições de trabalho sobrecarregadas e insuficientes para garantir uma defesa eficaz. O acesso desigual à justiça se traduz em decisões processuais e sentenças que reproduzem a exclusão social e o racismo estrutural, com a condenação de indivíduos pobres em um processo judicial que já está, desde o início, viciado pela desigualdade de acesso e condições. Barros (2023) analisa a seletividade do sistema penal brasileiro, destacando como ele atua de forma discriminatória:

O encarceramento em massa da população negra no Brasil é reflexo de um sistema penal seletivo que perpetua o racismo estrutural. (BARROS, 2023)

Portanto, o sistema de justiça criminal brasileiro não é apenas um espaço neutro de aplicação da lei, mas uma arena de disputa de poder onde as instituições operam com grande carga ideológica, reforçando as desigualdades existentes. A seletividade penal é um fenômeno complexo e multifacetado que envolve a interação de diferentes atores institucionais, cujas práticas e escolhas, muitas vezes, são permeadas por um discurso punitivista e discriminatório.

A verdadeira reforma do sistema penal brasileiro passa, portanto, pela reconstrução dessas instituições, que, para cumprir sua função de garantidores dos direitos fundamentais, devem combater, com urgência, os preconceitos e as práticas discriminatórias que marcam seu funcionamento. A crítica à seletividade penal não é uma crítica ao combate ao crime, mas sim ao modo como o sistema de justiça criminal lida com a desigualdade estrutural e racial, produzindo uma realidade onde o crime é atribuído, quase sempre, àqueles que menos podem se defender. Amaral (2022) discute o encarceramento da população negra no Brasil como resultado da seletividade penal:

O encarceramento em massa da população negra no Brasil é reflexo de um sistema penal seletivo que perpetua o racismo estrutural. (AMARAL. 2022)

## **7. Movimentos sociais e alternativos ao modelo seletivo: a crítica ao sistema penal e a busca por reformas**

A crítica à seletividade penal não é nova, mas ela tem se intensificado nas últimas décadas, à medida que diversos setores da sociedade civil, movimentos sociais e organizações de direitos humanos têm se empenhado na desconstrução do modelo punitivo que caracteriza o sistema penal brasileiro. Loïc Wacquant (2003) argumenta que o sistema penal moderno atua como um instrumento de gestão da miséria, especialmente em países com profundas desigualdades sociais, como o Brasil.

o sistema penal moderno atua como um instrumento de gestão da miséria, especialmente em países com profundas desigualdades sociais, como o Brasil (WACQUANT, 2003).

A resistência ao encarceramento em massa, à criminalização da pobreza e à exclusão social imposta pelas políticas de segurança pública tem ganhado força, refletindo uma crescente insatisfação com um sistema penal que se alimenta da desigualdade e da discriminação racial.

Movimentos como o movimento negro, o movimento feminista, as organizações de defesa dos direitos humanos e as redes de advogados criminalistas têm sido protagonistas na denúncia das falhas do sistema penal. Essas mobilizações, muitas

vezes de base popular, não apenas questionam o uso excessivo da prisão como solução para o crime, mas também buscam alternativas que levem em consideração as causas sociais do comportamento criminoso e que respeitem os direitos fundamentais dos indivíduos, independentemente de sua classe social ou cor. Cristiano Lange dos Santos observa que o hiperencarceramento de jovens negros e pobres no Brasil é uma técnica afirmativa e seletiva dos poderes do Estado para operar, via controle penal, no modelo capitalista neoliberal. Conforme aponta Santos (2020):

o hiperencarceramento de jovens negros e pobres no Brasil é uma técnica afirmativa e seletiva dos poderes do Estado para operar, via controle penal, no modelo capitalista neoliberal (SANTOS, 2020)

Um dos principais pontos de crítica desses movimentos é a forma como o sistema penal, em sua essência, prioriza a punição em detrimento da prevenção. Enquanto a prisão é vista como uma solução imediata para os problemas da criminalidade, o sistema penal brasileiro falha ao ignorar as causas sociais que contribuem para o aumento da violência, como a pobreza, a falta de acesso à educação, à saúde e à habitação, bem como a exclusão dos negros e das minorias. Em vez de focar na reabilitação do infrator, a prisão tende a ser um instrumento de estigmatização, perpetuando um ciclo de criminalização e marginalização.

A prisão, como principal ferramenta do sistema penal, tem se mostrado ineficaz no enfrentamento da criminalidade. O aumento do encarceramento, especialmente nas últimas décadas, não trouxe uma redução significativa nos índices de criminalidade, mas, ao contrário, tem agravado a situação de superlotação nos presídios, dificultando ainda mais a reintegração dos apenados à sociedade. Essa realidade tem gerado uma pressão crescente por reformas que incluam medidas alternativas à prisão, como penas restritivas de direitos, monitoramento eletrônico, trabalho comunitário e outras formas de ressocialização. Eugenio Raúl Zaffaroni critica o uso excessivo da punição, afirmando que ela apenas acentua as desigualdades e não previne crimes.

o excesso de punição só acentua mais as desigualdades, não previne crimes, não restitui bens jurídicos violados, e mais, não reinsere nenhum indivíduo ao convívio social (ZAFFARONI, 2007).

Entre as alternativas propostas por críticos do modelo punitivo, destaca-se a chamada “justiça restaurativa”, que foca na reparação do dano causado à vítima e no restabelecimento da harmonia social, em vez de se concentrar na punição do infrator. Rodrigo Ghiringhelli de Azevedo e Raffaella da Porciuncula Pallamolla destacam que a justiça restaurativa propõe uma abordagem mais humana e menos punitiva, focando na reparação do dano e na reintegração social.

A justiça restaurativa propõe uma abordagem mais humana e menos punitiva, que leva em conta as circunstâncias que levaram o indivíduo a cometer o crime, o impacto do crime sobre a comunidade e a busca por soluções que envolvem tanto o infrator quanto a vítima. Essa proposta visa a transformar a punição em um processo de reintegração e reabilitação, em vez de isolamento e estigmatização. Segundo Azevedo e Pallamolla:

a justiça restaurativa propõe uma abordagem mais humana e menos punitiva, focando na reparação do dano e na reintegração social (AZEVEDO; PALLAMOLLA, 2014).

Outra proposta que tem ganhado destaque é a implementação de políticas de descriminalização e despenalização de condutas que hoje são tratadas com penas severas, como é o caso do tráfico de drogas. A criminalização do tráfico tem levado à prisão de milhares de pessoas, muitas vezes sem um processo judicial justo e sem a devida consideração das condições socioeconômicas que influenciam as escolhas dos indivíduos. A descriminalização de certas condutas e a adoção de uma abordagem mais focada em saúde pública, em vez de repressão, tem sido defendida como uma forma de combater a criminalidade sem reproduzir as desigualdades do sistema penal.

A atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) também tem sido relevante nesse contexto, especialmente nas discussões sobre a prisão em segunda instância e o uso da prisão preventiva. A questão da prisão preventiva, em particular, tem sido central nas críticas ao sistema penal, pois muitas vezes ela é utilizada de maneira abusiva, sem que haja uma fundamentação adequada, resultando no encarceramento de pessoas que ainda não foram julgadas e que, em muitos casos, não representam ameaça à sociedade. A revisão das condições de aplicação da prisão preventiva, bem como a garantia de um processo mais célere e transparente, tem sido uma demanda de diversos movimentos sociais e entidades de direitos humanos. André Martini e Andréa Pires Rocha discutem como o sistema penal brasileiro é marcado por um racismo estrutural que influencia decisões judiciais, incluindo o uso abusivo da prisão preventiva.

o sistema penal brasileiro é marcado por um racismo estrutural que influencia decisões judiciais, incluindo o uso abusivo da prisão preventiva (MARTINI; ROCHA, 2021).

Além disso, a atuação do Judiciário na promoção de uma maior equidade na aplicação da justiça penal é crucial para que o sistema deixe de ser um mecanismo de opressão social. A busca por uma justiça que garanta a igualdade de direitos e a efetiva defesa dos acusados, independentemente de sua classe social, é um passo fundamental para desconstruir a lógica punitivista que caracteriza o sistema penal brasileiro.

Em resposta a essas críticas, algumas reformas começam a ser debatidas, embora de forma tímida e com resistência por parte de setores mais conservadores da sociedade e do sistema político. A reforma do Código Penal e a implementação de políticas públicas mais eficazes de prevenção ao crime, focadas nas condições socioeconômicas e na inclusão social, são questões que ainda necessitam de maior discussão. A adoção de um modelo penal mais humano, que respeite a dignidade da pessoa humana e priorize a reintegração social dos infratores, parece ser um caminho mais justo e eficaz para a construção de uma sociedade mais igualitária.

No entanto, os obstáculos para a implementação dessas propostas são imensos, e o sistema penal brasileiro continua a operar como um mecanismo de exclusão, marginalização e perpetuação das desigualdades. As resistências políticas e institucionais ao avanço das reformas, aliadas à persistência de uma cultura punitivista e conservadora, dificultam a mudança real no sistema de justiça.

## **8. O futuro do sistema penal brasileiro: desafios e possibilidades para uma reforma estrutural**

O sistema penal brasileiro, com suas estruturas rígidas e sua função seletiva, está no centro de um debate que se estende por várias décadas. A resistência ao modelo punitivista e a busca por uma justiça mais inclusiva e equitativa geram um cenário em que as possibilidades de reforma se tornam cada vez mais urgentes, mas também mais complexas. O desafio central reside em transformar um sistema que é, por natureza, desigual e excludente, em um mecanismo que realmente promova justiça social e a reintegração dos indivíduos à sociedade. Como observa Ilison Dias dos Santos:

A ideia de aporofobia como conceito-criminológico crítico deixa escapar o elemento alimentador central de nossa seletividade penal, qual seja, a cicatriz escravocrata da sociedade brasileira (SANTOS, 2025).

No entanto, as reformas no sistema penal não se limitam à simples modificação de leis ou à criação de novos dispositivos legais. Elas exigem, antes de tudo, uma mudança profunda na mentalidade da sociedade e das instituições responsáveis pela aplicação da justiça. O principal obstáculo a ser superado é a resistência do sistema punitivo, que, como vimos ao longo deste estudo, é sustentado por uma lógica de exclusão e criminalização das camadas mais pobres e vulneráveis da população. Como assevera Delton Aparecido Felipe:

temos um binarismo: em alguns grupos, o Direito Penal é usado para vigiar e punir e em outros, funciona para servir e proteger (FELIPE, 2022).

Como destaca Fabiano Augusto (2007), o racismo estrutural está intrinsecamente ligado à seletividade do sistema penal brasileiro. O primeiro grande desafio de uma reforma estrutural no sistema penal é, sem dúvida, a superação da ideia de que a punição é a única resposta eficaz ao crime. Esse modelo, que tem raízes profundas na história do Brasil e em sua tradição autoritária, precisa ser substituído por um entendimento de justiça que não se baseie apenas na repressão, mas também na prevenção, na educação e na promoção de oportunidades para aqueles que, muitas vezes, são levados ao crime por questões estruturais como a pobreza, a falta de acesso a serviços básicos e a marginalização social.

É essencial que o sistema penal seja visto não como um fim, mas como um meio para uma sociedade mais justa e igualitária. Para que isso se concretize, é necessário repensar os objetivos da pena. Em vez de punir pela punição, o sistema deve ter como objetivo a reintegração social do infrator. Para isso, é imprescindível que as alternativas à prisão sejam ampliadas e que se criem políticas públicas eficazes que foquem na prevenção do crime. O sistema penal precisa ser mais orientado pela busca de soluções que ofereçam ao infrator a possibilidade de ressocialização, com ênfase no respeito à sua dignidade humana.

A implementação de políticas de educação e requalificação profissional, de acesso a serviços de saúde mental e de políticas públicas de combate à desigualdade social são fundamentais para reduzir a criminalidade e, conseqüentemente, diminuir a superlotação do sistema carcerário. O conceito de justiça restaurativa, que busca o reparo do dano causado à vítima e à sociedade, em vez de focar exclusivamente na punição do infrator, também deve ser mais fortemente incorporado ao sistema de justiça.

Além disso, a questão da desigualdade racial é um dos pontos mais críticos a ser abordado. O Brasil possui uma das populações negras mais numerosas do mundo, e essa população tem sido historicamente vítima da seletividade penal. As reformas estruturais devem, portanto, incluir um esforço específico para combater o racismo institucionalizado no sistema de justiça, promovendo a igualdade de tratamento para todos os cidadãos, independentemente de sua cor ou origem social. Isso exige uma mudança no perfil dos agentes de segurança pública, juízes, promotores e advogados, com ênfase em treinamentos e ações afirmativas que combatam as práticas discriminatórias.

Outro aspecto relevante para uma reforma eficaz é a desmilitarização da polícia e a revisão de suas práticas de abordagem. O modelo atual de polícia, fortemente voltado para a repressão e para a manutenção da ordem social através da força, precisa ser repensado. A capacitação dos policiais em técnicas de abordagem pacífica, no respeito

aos direitos humanos e na identificação de práticas discriminatórias é essencial. Além disso, é necessário promover um maior controle externo sobre as ações da polícia, com o fortalecimento de ouvidorias e mecanismos de fiscalização independentes.

O Judiciário, por sua vez, também precisa passar por uma transformação. A formação de juizes e promotores deve ser voltada para a conscientização sobre as desigualdades raciais e sociais que permeiam as ações e decisões judiciais. A revisão de práticas como a prisão preventiva e a aplicação das penas deve ser uma prioridade, com o objetivo de evitar o encarceramento de pessoas sem julgamento, especialmente em casos onde a prisão não é uma medida necessária ou proporcional. As decisões judiciais devem ser pautadas não apenas pela letra fria da lei, mas também pela equidade e pela proteção dos direitos humanos.

Por fim, a reforma do sistema penal precisa ser acompanhada de uma reforma do sistema de justiça como um todo. A criação de mecanismos que garantam o acesso efetivo à defesa, com a ampliação dos recursos destinados à Defensoria Pública e a implementação de medidas que favoreçam o julgamento célere dos processos, são fundamentais para assegurar que a justiça penal seja, de fato, justa e não continue sendo um instrumento de perpetuação das desigualdades.

A reforma do sistema penal é um processo longo e complexo, mas é essencial para a construção de um Brasil mais justo e igualitário. A busca por soluções alternativas à prisão, o combate à seletividade penal e a promoção de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades sociais são passos fundamentais para a superação do modelo punitivo que, ao longo dos anos, tem mostrado seus efeitos destrutivos para a sociedade como um todo.

O futuro do sistema penal brasileiro depende de nossa capacidade de enxergar além das estatísticas de criminalidade e de tratar as causas sociais da violência. Só assim será possível transformar um sistema punitivo em um sistema de justiça verdadeira, que resgatará a dignidade dos indivíduos e promoverá uma sociedade mais inclusiva e igualitária.

## **9. Lições internacionais e possíveis aplicações no contexto brasileiro**

O sistema penal brasileiro, como foi demonstrado ao longo dos capítulos anteriores, enfrenta uma série de problemas estruturais que contribuem para a exclusão social e a perpetuação da desigualdade. A busca por alternativas ao modelo punitivo tradicional, a superação da seletividade penal e a promoção de uma justiça social mais equitativa são desafios que exigem uma reforma profunda. Nesse contexto, olhar para outras experiências internacionais pode ser uma fonte valiosa de aprendizado e inspiração para transformar o sistema penal brasileiro.

Diversos países têm se destacado nas últimas décadas por implementar reformas no sistema penal com o objetivo de reduzir a população carcerária, melhorar as condições dos presídios e, principalmente, combater a seletividade e



as desigualdades do sistema de justiça. Embora cada contexto seja único, as lições extraídas de outras nações podem fornecer direções importantes para o Brasil.

### **9.1. O modelo de justiça restaurativa na Nova Zelândia**

A Nova Zelândia tem sido um exemplo de sucesso na implementação da justiça restaurativa, que visa a restaurar os danos causados pelo crime através da reparação ao invés da punição. A justiça restaurativa enfoca o diálogo entre o infrator, a vítima e a comunidade, buscando soluções que envolvam a reparação do dano e a reintegração do infrator à sociedade. Ao contrário do sistema punitivo tradicional, que foca na punição do criminoso, o modelo de justiça restaurativa busca tratar as causas do comportamento criminoso e promover a restauração dos vínculos sociais.

Esse modelo tem mostrado bons resultados na redução da reincidência criminal, especialmente quando aplicado a jovens infratores. O sucesso da Nova Zelândia pode servir de exemplo para o Brasil, especialmente quando se considera o elevado número de jovens em situação de vulnerabilidade social envolvidos em delitos, em sua grande maioria de minorias raciais e econômicas. A aplicação de práticas de justiça restaurativa poderia contribuir para a redução da superlotação dos presídios e para a criação de uma alternativa mais eficaz e humana ao encarceramento em massa.

### **9.2. A descriminalização das drogas em Portugal**

Portugal, em 2001, implementou uma das reformas mais notáveis no campo da política criminal: a descriminalização do consumo de drogas. Diferente da legalização, que permite a venda e distribuição de substâncias, a descriminalização não trata o uso de drogas como um crime, mas como uma infração administrativa. Esse modelo, que prioriza o tratamento de dependentes químicos em vez de puni-los com penas de prisão, tem demonstrado resultados significativos na redução da criminalidade relacionada às drogas e na diminuição da sobrecarga no sistema penitenciário.

Além disso, Portugal implementou políticas públicas de saúde voltadas para o tratamento de dependentes químicos, como programas de distribuição de seringas, programas de reabilitação e centros de apoio psicológico. A abordagem de saúde pública adotada por Portugal tem reduzido os índices de HIV e overdose entre usuários de drogas e, ao mesmo tempo, garantido que aqueles que cometem delitos relacionados ao uso de substâncias possam receber apoio adequado, em vez de serem simplesmente encarcerados.

Essa política pode servir como inspiração para o Brasil, onde o tráfico de drogas e o consumo estão fortemente criminalizados, especialmente entre a população jovem e periférica. A descriminalização do consumo e a promoção de políticas de saúde públicas voltadas para a reabilitação, em vez da punição, poderiam aliviar o sistema prisional brasileiro e reduzir a criminalização da pobreza e da juventude.

### **9.3 A reforma do sistema carcerário na Noruega**

A Noruega apresenta um modelo penitenciário que se distingue dos sistemas tradicionais pela ênfase na reabilitação em vez da punição. A prisão na Noruega é concebida como um ambiente de reintegração, onde os detentos têm acesso à educação, treinamento profissional e programas psicológicos, com o objetivo de prepará-los para uma vida sem crimes após o cumprimento da pena. O sistema carcerário norueguês foca na dignidade humana, e as condições das prisões são projetadas para ajudar na reintegração social, com a expectativa de que os detentos retornem à sociedade como indivíduos mais capacitados e menos propensos a reincidir.

Os resultados dessa abordagem são impressionantes: a Noruega possui uma das menores taxas de reincidência do mundo, com cerca de 20% dos presos voltando a cometer crimes, uma taxa muito inferior à observada em países com sistemas penitenciários mais punitivos. Embora a Noruega tenha um contexto socioeconômico muito distinto do Brasil, o modelo norueguês oferece lições valiosas sobre como repensar a função das prisões e transformar o sistema penitenciário em um espaço de recuperação e reintegração, em vez de punição pura e simples.

### **9.4. O sistema penal de justiça comunitária no Japão**

O Japão tem adotado, nas últimas décadas, um sistema de justiça comunitária que envolve a participação ativa da comunidade na resolução de conflitos e na reintegração de infratores. O sistema de justiça comunitária no Japão busca envolver a sociedade local na responsabilização dos infratores e na busca por soluções que beneficiem tanto as vítimas quanto os infratores. A ideia central é que a punição deve ser vista como um processo coletivo de restaurar a ordem e a harmonia social, em vez de simplesmente isolar o indivíduo infrator.

No Japão, existem programas que promovem a mediação entre infratores e vítimas, com o objetivo de restaurar as relações sociais e reparar os danos causados pelo crime. Esse modelo contribui para a criação de um sistema de justiça mais humano, em que o foco não está apenas em punir, mas em restaurar o equilíbrio social e prevenir futuros crimes.

### **9.5. Lições aplicáveis ao Brasil**

As lições extraídas desses exemplos internacionais podem ser aplicadas ao sistema penal brasileiro, especialmente no que diz respeito à busca por alternativas ao encarceramento em massa, à redução da seletividade penal e à promoção de uma justiça mais equitativa e acessível. Embora cada país tenha suas particularidades, o Brasil pode aprender com modelos de sucesso e buscar soluções que atendam à sua realidade social e econômica.

Entre as lições mais importantes estão:

- A importância de políticas públicas de prevenção e reabilitação, em vez de focar apenas na punição.
- A necessidade de considerar o contexto socioeconômico e as causas estruturais do comportamento criminoso, como pobreza e desigualdade.
- A adoção de práticas restaurativas e comunitárias, que promovem a reintegração do infrator à sociedade e a reparação dos danos causados.
- A redução da dependência da prisão como única forma de punição, especialmente para crimes de menor gravidade ou para pessoas que não representam ameaça significativa à sociedade.

A implementação de tais reformas no Brasil exigirá um esforço conjunto de diversas esferas da sociedade, incluindo o Judiciário, o Legislativo, as forças de segurança pública e os movimentos sociais. O desafio é grande, mas a busca por uma justiça penal mais humana e eficiente é fundamental para a construção de um futuro mais igualitário e justo.

#### **10. Desafios e possíveis estratégias para implementação de reformas no sistema penal brasileiro**

O sistema penal brasileiro enfrenta uma série de desafios estruturais e sociais que dificultam a implementação de reformas significativas. A resistência de setores conservadores da sociedade, a falta de recursos e a escassez de vontade política são apenas alguns dos obstáculos que o país precisa superar para promover mudanças reais no campo da justiça criminal. A principal questão é que o sistema penal no Brasil continua a ser sustentado por uma ideologia de segurança pública que privilegia a punição em detrimento da prevenção e da reabilitação.

Uma das primeiras estratégias para superar essa resistência é a mobilização da sociedade civil. Organizações não governamentais, movimentos sociais e outros grupos podem exercer um papel fundamental na conscientização da população sobre as falhas do sistema penal e na defesa de alternativas punitivas mais humanas e eficazes. A sociedade deve ser envolvida ativamente no processo, tornando-se uma força de pressão política capaz de influenciar a agenda do governo e a decisão dos legisladores. A articulação de diferentes esferas da sociedade, como grupos de direitos humanos, advogados, juízes e defensores públicos, é essencial para construir uma base sólida de apoio à reforma.

Além disso, é crucial que as reformas legislativas promovam a redução do encarceramento em massa e o fortalecimento de medidas alternativas à prisão, como a prestação de serviços comunitários e a prisão domiciliar. A revisão das leis que criminalizam condutas menos graves, como o consumo de drogas, e a promoção de alternativas penais são medidas que podem aliviar a superlotação dos presídios

e reduzir o número de pessoas privadas de liberdade, sem prejudicar o combate à criminalidade. Conforme destacado por Wagner Silva de Souza:

“temos um binarismo: em alguns grupos, o Direito Penal é usado para vigiar e punir e em outros, funciona para servir e proteger” (SOUZA, 2019).

As reformas legislativas devem também permitir a ampliação do uso de programas de justiça restaurativa, que priorizam a reparação dos danos causados pelo crime, em vez de se concentrar exclusivamente na punição do infrator.

A mudança no sistema de justiça penal brasileiro também deve ser acompanhada de investimentos significativos em programas de reabilitação e reintegração social. O foco deve ser a promoção da educação, da qualificação profissional e do apoio psicológico aos condenados, com o objetivo de prepará-los para um retorno produtivo à sociedade. As políticas públicas voltadas para a prevenção, como a educação de crianças e jovens em situação de vulnerabilidade social, também são fundamentais para reduzir as taxas de criminalidade e evitar a perpetuação de ciclos de violência.

No entanto, a implementação dessas reformas exigirá uma transformação das instituições responsáveis pela aplicação da justiça, como o Judiciário, as polícias e as instituições prisionais. A resistência interna desses órgãos, muitas vezes mais apegados ao modelo punitivo tradicional, é um dos maiores obstáculos à mudança. A capacitação e a sensibilização dos profissionais envolvidos são essenciais para criar um sistema mais eficaz e justo. Os tribunais devem adotar uma postura mais crítica em relação às práticas discriminatórias e procurar garantir que o sistema de justiça penal seja mais equitativo para todos os cidadãos, independentemente de sua classe social, cor da pele ou condição econômica.

A crise fiscal que o Brasil atravessa também representa um grande desafio para a implementação de reformas no sistema penal. O país enfrenta uma escassez de recursos financeiros, o que dificulta o financiamento de políticas públicas que visem a reabilitação dos infratores ou a criação de alternativas penais. Contudo, é possível argumentar que, ao investir em alternativas ao encarceramento e em programas de reintegração social, o governo poderia reduzir os custos elevados com a manutenção do sistema prisional, que muitas vezes é ineficaz e desumano. A longo prazo, a adoção de medidas de prevenção e reabilitação pode resultar em uma diminuição da população carcerária e em uma redução substancial dos custos com a criminalidade. Como aponta o Consultor Jurídico (CONJUR):

“temos um binarismo: em alguns grupos, o Direito Penal é usado para vigiar e punir e em outros, funciona para servir e proteger” (SOUZA, 2019).

Para que as reformas sejam bem-sucedidas, é fundamental que haja uma coordenação eficaz entre os diferentes níveis de governo. O governo federal deve estabelecer políticas públicas nacionais voltadas para a reforma do sistema penal

e apoiar os estados na implementação dessas práticas alternativas. Os governos estaduais e municipais têm a responsabilidade de adaptar essas políticas à realidade local, buscando soluções específicas para as particularidades de suas regiões. A interação entre os diferentes órgãos do sistema de justiça, como o Ministério Público, a Defensoria Pública, o Judiciário e a Polícia, deve ser fortalecida para garantir a efetividade das reformas.

Ainda há um longo caminho a percorrer para alcançar um sistema penal mais justo e eficaz. Superar os desafios políticos, culturais e econômicos exigirá um esforço contínuo e colaborativo. No entanto, as alternativas para a reforma existem e são viáveis. O principal desafio será garantir que essas reformas sejam implementadas de maneira que atendam às necessidades da população e ofereçam um sistema de justiça que não apenas puna, mas também previna e reabilite os infratores, criando uma sociedade mais justa e segura para todos.

## **11. Perspectivas futuras e tendências globais no sistema penal brasileiro**

A reflexão sobre as perspectivas futuras do sistema penal brasileiro exige uma análise profunda das tendências globais e das transformações que já estão em andamento. O sistema penal, como qualquer instituição, está em constante evolução, impulsionado por mudanças sociais, políticas e econômicas. No Brasil, o caminho para a reformulação do sistema penal dependerá da capacidade do país em se adaptar às novas realidades, tanto internas quanto internacionais, que influenciam as políticas públicas de segurança e justiça.

Nos últimos anos, há uma tendência crescente, em nível global, de repensar os modelos tradicionais de justiça penal punitiva em favor de abordagens mais restaurativas e focadas na reintegração do infrator. Modelos restaurativos buscam, mais do que punir, reparar os danos causados pela criminalidade, promovendo o diálogo entre as vítimas e os infratores e priorizando a recuperação e a reintegração desses indivíduos na sociedade. Esse modelo, que tem ganhado força em países como Nova Zelândia, Canadá e Portugal, já começa a ser discutido e aplicado em algumas esferas do sistema de justiça no Brasil, com a implementação de práticas como a Justiça Restaurativa e a Mediação Penal. A evolução do sistema penal brasileiro poderá seguir essa tendência internacional, movendo-se do encarceramento massivo para um foco maior em alternativas penais que visem à reintegração social do criminoso.

Contudo, a adoção de modelos restaurativos no Brasil enfrenta desafios significativos. A cultura punitiva ainda predomina na sociedade, e a resistência ao conceito de “perdão” ou “reparação” pode ser um obstáculo substancial. A sociedade brasileira precisa, portanto, passar por um processo de mudança cultural, que permita a aceitação de que a punição não é a única forma de garantir justiça.

A superlotação das prisões brasileiras continua a ser uma das questões mais urgentes a ser abordada. O sistema carcerário está no limite de sua capacidade, com mais de 900 mil pessoas encarceradas, segundo dados do World Prison Brief, e uma

ocupação de cerca de 135% em relação à capacidade oficial. Essa realidade gera uma série de problemas, como a violação dos direitos humanos, a falta de condições adequadas de trabalho e de acesso a serviços. O Estado brasileiro possui atualmente déficits de mais de 174 mil vagas no sistema prisional, com aproximadamente 664 mil pessoas custodiadas frente à capacidade total de pouco mais de 488 mil lugares.

A perspectiva futura passa pela implementação de reformas estruturais nas unidades prisionais, com uso de penas alternativas e ampliação dos regimes aberto e semiaberto.

Em termos de políticas públicas, o foco deverá estar na humanização das prisões e no incentivo ao uso de tecnologias para monitoramento eletrônico, permitindo que um número maior de indivíduos cumpra penas em regime aberto ou semiaberto, com o acompanhamento das autoridades competentes. Essa mudança de paradigma seria um passo importante para reduzir a superlotação e melhorar as condições dos presos.

As inovações tecnológicas e o uso da inteligência artificial (IA) são uma tendência crescente nos sistemas penais de vários países, incluindo o Brasil. Ferramentas como o monitoramento eletrônico, a análise preditiva de crimes e o uso de algoritmos para avaliar a reincidência criminal são exemplos de como a tecnologia pode ser incorporada ao sistema de justiça. No Brasil, a implementação de tecnologias ainda é limitada, mas é possível que nos próximos anos haja uma expansão do uso de ferramentas tecnológicas para monitorar criminosos, evitando a superlotação das prisões e oferecendo alternativas à privação de liberdade. A IA também pode ser usada para otimizar o trabalho dos juízes e promotores, acelerando o processamento de casos e aumentando a eficiência do sistema.

No entanto, o uso de IA também levanta questões éticas e jurídicas, como o risco de discriminação algorítmica e a violação da privacidade dos cidadãos. É crucial que o Brasil desenvolva políticas públicas claras para a utilização da tecnologia no sistema penal, garantindo que ela seja usada de maneira transparente e justa, respeitando os direitos fundamentais dos indivíduos.

Embora a reforma do sistema penal deva ser uma prioridade, a segurança pública, especialmente no que se refere à criminalidade organizada e ao tráfico de drogas, continuará a ser uma preocupação central. A criminalidade organizada no Brasil tem se expandido, com facções criminosas controlando grandes áreas do território e atuando no tráfico de drogas, extorsão e outros crimes. A tendência futura será um enfoque mais integrado entre as diversas esferas de governo para combater essas organizações. Isso inclui a implementação de políticas públicas de segurança mais eficientes, que integrem o trabalho das forças de segurança, do Judiciário e do sistema penitenciário. Além disso, será essencial uma abordagem mais eficaz no combate ao tráfico de drogas, com ênfase em políticas de redução de danos, educação e tratamento de dependentes químicos.

O enfrentamento da criminalidade organizada também exigirá reformas legislativas que fortaleçam o combate ao crime organizado, como já foi demonstrado

pelo recente pacote de medidas contra organizações criminosas, embora tais reformas devam ser cuidadosamente avaliadas para não exacerbarem a seletividade penal.

As políticas de prevenção à criminalidade e inclusão social são, sem dúvida, os elementos mais eficazes para evitar o ingresso de novos indivíduos no sistema penal. A pobreza, a falta de acesso à educação e à saúde, bem como a discriminação racial, são fatores que contribuem significativamente para a criminalidade no Brasil. Investir em educação de qualidade, em programas de capacitação profissional, e em políticas de combate à desigualdade social são fundamentais para a redução da criminalidade no país.

Programas de prevenção à violência, como aqueles que já existem em algumas comunidades, podem ser ampliados para todo o país. Além disso, políticas de inclusão social, como o fortalecimento de programas de assistência à juventude e à população em risco, devem ser priorizadas. Essas ações não apenas ajudam a reduzir a criminalidade, mas também contribuem para a criação de um ambiente social mais justo e equilibrado.

As perspectivas futuras do sistema penal brasileiro passam por um reexame profundo das políticas de segurança e justiça. A sociedade brasileira, cada vez mais consciente dos limites do modelo punitivo atual, precisa se unir em prol de um sistema penal mais justo, humano e eficaz. As tendências globais, como a justiça restaurativa, o uso de tecnologias e a ênfase nas políticas de prevenção, podem ajudar a reformar um sistema penal que, por muito tempo, tem sido ineficaz e discriminatório.

A implementação dessas reformas, no entanto, dependerá de uma mudança cultural e política profunda, que permita à sociedade brasileira repensar suas noções de justiça, punição e reintegração. O futuro do sistema penal no Brasil não está escrito, mas com coragem, inovação e compromisso com os direitos humanos, é possível criar um sistema mais justo e eficiente para todos os cidadãos.

## **12. A influência da mídia e da opinião no sistema penal brasileiro**

A mídia desempenha um papel crucial na formação da opinião pública sobre o sistema penal, especialmente no Brasil, onde os temas relacionados à criminalidade e à segurança são tratados com grande intensidade. O tratamento dado aos crimes e aos criminosos nos meios de comunicação reflete diretamente as atitudes sociais, muitas vezes contribuindo para a estigmatização de certos grupos e alimentando a percepção de que a solução para a violência está no aumento das penas e no encarceramento em massa. Nesse sentido, Da Silva Leal e Jeremias afirmam que:

a mídia, em especial [...] tende à interpretação e potencializa acontecimentos criminais, conformando as percepções da sociedade em relação ao crime (LEAL, JEREMIAS, 2015).

A forma como os meios de comunicação retratam os eventos criminosos tem uma grande influência sobre as políticas públicas adotadas pelo Estado, o que gera impactos diretos nas práticas do sistema penal.

A mídia, ao cobrir casos de crimes violentos ou de grande repercussão, muitas vezes distorce a realidade, criando uma narrativa sensacionalista e tendenciosa. Esse tipo de cobertura, ao se concentrar na figura do “inimigo público”, reforça a ideia de que a solução para o aumento da criminalidade está no endurecimento das leis, na ampliação do sistema penal e no uso exacerbado da força policial. Em muitos casos, a mídia favorece uma perspectiva punitiva, associando a criminalidade exclusivamente a classes mais baixas e marginalizadas da sociedade, criando uma visão distorcida sobre quem são os “culpados” pela violência.

Esse fenômeno, que reflete uma visão simplista e reducionista da criminalidade, influencia diretamente a opinião pública, que passa a exigir soluções rápidas e rígidas. A busca por punições mais severas, como o aumento da prisão preventiva, a ampliação do encarceramento e a redução da maioria penal, são algumas das respostas imediatas à pressão gerada pela mídia. Ao focar nas histórias de crimes violentos e nos rostos de criminosos, a mídia cria uma sensação de insegurança, que leva a sociedade a adotar, muitas vezes, medidas punitivas que não se mostram eficazes na redução da criminalidade.

Em um país como o Brasil, onde a desigualdade social é uma questão central, a maneira como a mídia aborda o crime também reforça a ideia de que certos grupos são mais propensos à criminalidade. Indivíduos de classes mais baixas, muitas vezes negros ou de origem periférica, acabam sendo estigmatizados pela mídia como criminosos em potencial, o que perpetua um ciclo de exclusão social e criminalização. Essa visão seletiva e discriminatória reforça a desigualdade do sistema penal, que, em muitos casos, pune de forma desproporcional aqueles que já são marginalizados pela sociedade.

O impacto da mídia na construção do sistema penal brasileiro é profundo. A pressão pela adoção de medidas mais duras e pela implementação de políticas punitivas é, em grande parte, alimentada por uma cobertura midiática que exagera a percepção de ameaça e criminaliza certos grupos sociais. Para transformar essa dinâmica, é fundamental uma mudança no modo como o crime e o criminoso são representados nos meios de comunicação, de modo a evitar que as decisões políticas sejam tomadas com base em estigmas e preconceitos. Além disso, é essencial que se desenvolva uma abordagem mais informada e crítica da mídia sobre as causas estruturais da criminalidade, abordando as questões de desigualdade social, falta de educação e exclusão, que são as verdadeiras raízes do problema.

Assim, a relação entre a mídia e o sistema penal no Brasil é um reflexo das tensões e contradições de uma sociedade que ainda não encontrou formas adequadas de lidar com a criminalidade e a justiça. A influência da mídia sobre a opinião pública não pode ser ignorada, pois ela determina, em grande medida, as respostas do Estado à criminalidade. A construção de um sistema penal mais justo e equilibrado passa



pela desconstrução desses mitos e pela adoção de uma abordagem mais racional e eficaz no enfrentamento da criminalidade. A mudança não deve ser apenas no sistema penal em si, mas também na forma como a sociedade compreende e lida com o fenômeno da criminalidade.

### **13. O papel da educação e da reintegração social no sistema penal**

A educação e a reintegração social são, sem dúvida, aspectos essenciais quando se trata de transformar o sistema penal brasileiro em um espaço de real reabilitação e reintegração dos infratores. Não basta apenas punir, é necessário oferecer alternativas que possibilitem o resgatar do indivíduo e sua reintegração à sociedade. No entanto, o sistema penitenciário brasileiro, em grande parte, falha nesse aspecto, uma vez que a superlotação e as condições desumanas das prisões impedem a implementação eficaz de programas de educação, trabalho e reabilitação. A reclusão, por sua vez, acaba tornando-se um mecanismo de exclusão social, em vez de uma oportunidade para a reintegração do infrator.

A educação no contexto prisional é um direito garantido pela Constituição Brasileira e pela Lei de Execução Penal, que prevê a oferta de ensino fundamental, médio e até superior aos detentos. No entanto, a realidade enfrentada por grande parte da população carcerária é distante dessa previsão legal. Em muitos estados, as condições de ensino são precárias ou inexistem, devido à falta de recursos, infraestrutura e profissionais qualificados. Esse cenário contribui para que os detentos permaneçam alheios à sociedade e com poucas oportunidades de desenvolvimento pessoal, o que aumenta as chances de reincidência após o cumprimento da pena.

A reintegração social também exige que o sistema penal adote uma abordagem mais humanizada e voltada para a recuperação do indivíduo, com ênfase em programas que promovam o autoconhecimento, a capacitação profissional e a construção de novas perspectivas de vida. Quando bem implementados, esses programas têm o potencial de reduzir a reincidência criminal e melhorar a qualidade de vida dos detentos. No entanto, é necessário que as políticas públicas direcionadas a esses objetivos sejam mais eficazes e não se limitem a promessas vazias de reformulação do sistema penal. É preciso garantir que os detentos recebam a educação e o suporte necessários para se reintegrar à sociedade de maneira produtiva e respeitosa.

Além disso, é fundamental que a sociedade, como um todo, adote uma postura mais receptiva e inclusiva em relação aos ex-detentos, oferecendo a eles condições dignas de trabalho e convivência. A exclusão social, em muitos casos, começa após o cumprimento da pena, quando o indivíduo enfrenta barreiras significativas para encontrar um emprego ou acessar serviços públicos essenciais. A criminalização de sua história de vida torna-se um obstáculo para sua reintegração plena, perpetuando o ciclo de criminalidade.

O sistema penal brasileiro carece de uma abordagem mais eficaz no que diz respeito à reabilitação e reintegração social dos infratores. Apenas punir não resolve o

problema da criminalidade. A transformação das prisões em espaços de aprendizado, reabilitação e capacitação, acompanhado de políticas públicas que favoreçam a reintegração de ex-detentos, são essenciais para garantir que os indivíduos não apenas paguem por seus crimes, mas também tenham a oportunidade de se transformar e contribuir positivamente para a sociedade.

Essa abordagem integral e humanizada, que prioriza a educação e o apoio psicológico, é a chave para reduzir as taxas de reincidência e promover uma verdadeira justiça restaurativa, capaz de reverter os efeitos negativos do sistema penal atual. A verdadeira justiça não deve se limitar à punição, mas sim à transformação dos indivíduos em cidadãos capazes de conviver de maneira pacífica e produtiva com a sociedade.

#### **14. O desafio da descriminalização e da reforma penal: perspectivas para o futuro**

A discussão sobre o sistema penal brasileiro não se limita à análise do funcionamento das prisões ou à reflexão sobre a eficácia das penas aplicadas. Um dos pontos centrais desta reflexão é a necessidade de reformulação das próprias bases do sistema penal, com ênfase na descriminalização de determinadas condutas e na adoção de medidas alternativas à prisão. Nesse sentido, a reforma penal proposta em diversas esferas da sociedade brasileira surge como um caminho para corrigir as falhas estruturais do modelo atual e responder a um modelo que, além de ser ineficaz, contribui para o agravamento da desigualdade social.

A criminalização de certos comportamentos, especialmente os relacionados a drogas, como o tráfico e o uso, tem sido objeto de intenso debate. A guerra às drogas, adotada como política pública nos últimos anos, não tem se mostrado eficaz na redução da criminalidade e tem gerado efeitos colaterais devastadores para a população mais vulnerável, especialmente as camadas mais pobres e negras da sociedade. Essa política de criminalização massiva tem levado à superlotação do sistema penal e ao aumento da violência policial, sem, no entanto, resolver os problemas sociais que originam o tráfico e o consumo de substâncias ilícitas.

O desafio da descriminalização das drogas não significa, de forma alguma, apoiar o uso indiscriminado e irresponsável de substâncias. No entanto, a abordagem penal, que muitas vezes pune o usuário com penas severas, resulta apenas na marginalização e estigmatização, sem promover qualquer tipo de transformação social. A descriminalização, por outro lado, poderia abrir portas para políticas de saúde pública mais eficazes, que tratam o consumo de drogas como um problema de saúde, e não como um ato criminal. Países que adotaram essa abordagem, como Portugal, apresentam dados positivos em termos de redução de crimes relacionados a drogas e melhoria da qualidade de vida da população.

Além disso, a reforma penal deve ser pensada para incluir um sistema de penas mais diversificado e justo. O uso indiscriminado da prisão preventiva e o encarceramento em massa têm sido uma resposta falha e contraproducente aos

problemas de criminalidade. A criação de medidas alternativas, como a prisão domiciliar, o monitoramento eletrônico e a aplicação de penas não privativas de liberdade, representa uma maneira mais eficaz de lidar com determinados tipos de crimes, ao mesmo tempo que desafoga o sistema penitenciário e permite que os infratores cumpram suas penas de maneira mais humanizada.

É essencial que o Brasil repense a lógica punitiva que orienta sua justiça penal, adotando um modelo que priorize a reabilitação, a reintegração e a justiça restaurativa, em detrimento da punição exacerbada. A reforma penal deve ir além da simples mudança de leis e se voltar para uma transformação profunda na maneira como a sociedade vê o crime, a punição e a recuperação do infrator. Isso implica, também, a revisão do conceito de criminalização, buscando uma abordagem mais justa, equitativa e humana, que não se baseie apenas na moralidade do comportamento, mas no impacto social e na eficácia das políticas implementadas.

O desafio da descriminalização e da reforma do sistema penal no Brasil é complexo, mas não impossível. Ao adotar uma perspectiva mais progressista e menos punitiva, é possível avançar para um modelo de justiça mais igualitário, que respeite os direitos humanos e promova a verdadeira reintegração dos indivíduos à sociedade, em vez de perpetuar o ciclo de violência e exclusão.

## **15. A influência das disparidades sociais no processo penal: o impacto da classe e raça nas decisões judiciais**

O sistema de justiça penal brasileiro está intrinsecamente ligado às desigualdades sociais e raciais que permeiam a sociedade. A aplicação da lei, muitas vezes, não é cega, mas reflete as desigualdades estruturais presentes em diversos aspectos da vida cotidiana. A classe social e a raça têm grande influência sobre o tratamento dispensado aos acusados, a forma como os processos são conduzidos e as sentenças proferidas. As disparidades no tratamento dos indivíduos no sistema penal são evidentes, com a população negra e pobre sendo mais frequentemente alvo da criminalização e da punição.

As estatísticas sobre a população carcerária brasileira revelam uma realidade alarmante: uma grande parcela dos presos é composta por pessoas negras e de classes sociais mais baixas. Embora o Brasil seja uma nação que se diz democrática e igualitária, a justiça penal não é tratada da mesma forma para todos os cidadãos. As pessoas negras, em particular, enfrentam discriminação tanto dentro quanto fora do sistema de justiça, com maior probabilidade de serem abordadas, acusadas e presas, independentemente de sua real participação em qualquer ato criminoso.

Além disso, a classe social desempenha um papel determinante na forma como os réus são tratados no processo penal. Indivíduos de classes mais altas frequentemente conseguem se beneficiar de advogados renomados e de melhores condições de defesa, o que pode resultar em um tratamento mais favorável no decorrer do processo. Por outro lado, os acusados de classes sociais mais baixas, muitas vezes, têm acesso limitado

à defesa e às garantias processuais, o que compromete a equidade do julgamento. A falta de recursos adequados e a presença de defensores públicos sobrecarregados contribuem para a perpetuação dessas desigualdades, resultando em um sistema penal onde a justiça não é verdadeiramente acessível para todos.

Essa disparidade no tratamento penal, com um enfoque discriminatório voltado para os mais pobres e negros, está enraizada em uma estrutura social que valoriza as classes sociais superiores e marginaliza as classes mais baixas. A criminalização de certos comportamentos, muitas vezes vinculados a essas classes marginalizadas, como o tráfico de drogas, resulta em uma seletividade penal que desproporcionalmente afeta esses indivíduos. Por outro lado, crimes cometidos por pessoas de classes sociais mais altas, que muitas vezes envolvem fraudes, corrupção e crimes financeiros, são tratados com mais leniência, devido à maior capacidade de defesa e à percepção de que esses crimes são de “menor importância”.

Para enfrentar essas desigualdades, é fundamental uma mudança de paradigma que passe a enxergar o processo penal não apenas sob a ótica da punição, mas também com foco na reparação das injustiças estruturais que perpetuam essas disparidades. Isso envolve a implementação de políticas públicas que garantam o acesso igualitário à justiça, a revisão das práticas discriminatórias e a adoção de medidas que busquem uma abordagem mais justa e equitativa para todos os cidadãos, independentemente de sua classe social ou cor da pele.

O sistema penal precisa ser reformulado para promover uma justiça que seja verdadeiramente acessível a todos, sem distinção. A crítica à seletividade penal, que reflete as desigualdades sociais e raciais, deve ser central em qualquer discussão sobre a reforma do sistema de justiça no Brasil. Somente por meio da conscientização, da educação e da implementação de reformas concretas será possível romper com o ciclo de desigualdade que ainda impera no sistema penal, assegurando que a justiça seja, de fato, aplicada de forma igualitária e imparcial.

## **16. O papel da sociedade na reformulação do sistema penal: responsabilidade coletiva e ações transformadoras**

A reformulação do sistema penal brasileiro não pode ser vista como uma tarefa exclusiva do Poder Legislativo ou do Judiciário. A sociedade, enquanto principal destinatária das políticas públicas, desempenha um papel crucial no processo de transformação do sistema de justiça penal. O envolvimento ativo da sociedade é fundamental para que as reformas no sistema penal sejam efetivas e sustentáveis. A conscientização, a educação e a ação coletiva são instrumentos indispensáveis para alcançar um sistema penal mais justo, humano e igualitário.

A sociedade brasileira precisa repensar seu papel diante do sistema penal. Em muitos casos, existe uma cultura punitiva arraigada, que vê a prisão como a única solução para os problemas de criminalidade, sem considerar outras alternativas de justiça. A falta de uma reflexão crítica sobre as causas estruturais da criminalidade, como

a pobreza, a desigualdade social, a educação deficiente e a falta de oportunidades, faz com que o sistema penal continue a ser uma ferramenta de exclusão e marginalização, em vez de uma oportunidade de transformação e reintegração social.

A responsabilidade da sociedade não se limita apenas ao apoio à reforma legislativa ou à demanda por uma justiça mais equitativa. É necessário que a sociedade compreenda o impacto das desigualdades no processo penal e que se envolva ativamente na construção de um sistema mais justo. Isso inclui o combate à estigmatização dos ex-detentos, a promoção de políticas públicas voltadas para a educação e a reintegração dos indivíduos ao mercado de trabalho, e a criação de espaços de diálogo sobre o papel da punição na sociedade.

Além disso, a sociedade deve ser capaz de questionar e reformular a ideia de segurança pública que temos, indo além da ideia de punição e violência. A segurança pública deve ser compreendida de forma mais ampla, como a garantia de direitos sociais, econômicos e culturais, e não apenas como um mecanismo de controle e repressão. Nesse sentido, as políticas de segurança pública devem ser formuladas com base na prevenção em vez de se concentrar apenas na repressão do crime. O investimento em educação, saúde, habitação e políticas de inclusão social são fundamentais para reduzir as taxas de criminalidade e proporcionar uma verdadeira sensação de segurança à população.

A mudança do sistema penal brasileiro depende, portanto, de um esforço coletivo que envolva todos os segmentos da sociedade: do poder público às organizações da sociedade civil, passando por cidadão. A conscientização sobre os efeitos negativos do encarceramento em massa, a defesa de políticas de justiça restaurativa e o apoio à reintegração dos ex-detentos são ações que exigem um compromisso coletivo em favor de um sistema mais justo e menos punitivo. A responsabilidade da sociedade não é apenas de protestar contra os abusos do sistema penal, mas de se engajar ativamente na criação de um modelo de justiça mais humano e transformador.

## **17. Conclusão. Caminhos para a reformulação do sistema penal brasileiro: entre a desigualdade e a humanização**

A humanização do sistema penal brasileiro é um desafio complexo, que exige não apenas a revisão das normas e práticas punitivas, mas também uma mudança profunda na mentalidade de todos os envolvidos no processo: dos legisladores aos operadores do Direito, das autoridades policiais aos membros do Judiciário, e até mesmo da sociedade como um todo. O sistema penal, que historicamente foi voltado para a punição e a exclusão social, precisa se transformar em um sistema que favoreça a reabilitação, a reintegração e, principalmente, a dignidade humana.

Um dos maiores desafios para alcançar a humanização do sistema penal é a resistência à mudança. A ideia de que a punição é a única resposta para o crime está enraizada na cultura punitiva brasileira, que tende a ver o infrator como alguém que

deve ser excluído da sociedade em vez de alguém que precisa de apoio para reintegrar-se e reconstruir sua vida. Esse modelo punitivo, que se baseia principalmente na prisão como ferramenta de controle, é ineficaz, pois não resolve as causas subjacentes do crime, como a pobreza, a falta de acesso à educação e a exclusão social.

A humanização exige uma abordagem que vá além do simples encarceramento e que envolva medidas alternativas de punição, como a prestação de serviços à comunidade, a justiça restaurativa e o acompanhamento psicológico. A aplicação dessas medidas pode reduzir a superlotação carcerária e promover a ressocialização dos indivíduos, permitindo-lhes uma segunda chance na sociedade. Além disso, é importante lembrar que a humanização não se resume ao tratamento dos presos, mas também à promoção de um sistema que valorize os direitos dos trabalhadores do sistema penitenciário e as condições de trabalho dos profissionais da segurança pública e do Judiciário.

Outro aspecto essencial para a humanização do sistema penal é a educação. O sistema penitenciário, em muitos casos, funciona como um repositório de pessoas desamparadas, sem acesso à educação, ao trabalho e à formação profissional. Em vez de se concentrar apenas no castigo, o sistema penal deve ser encarado como uma oportunidade para promover a capacitação, o desenvolvimento de habilidades e a preparação para o retorno à sociedade. Isso não só contribui para a reintegração dos presos, mas também para a diminuição da reincidência criminal, uma vez que oferece aos indivíduos a possibilidade de reconstruir suas vidas de maneira digna.

Em paralelo a essas questões, também é fundamental repensar as condições de encarceramento, que muitas vezes violam os direitos humanos básicos. A superlotação, a falta de infraestrutura adequada, o tratamento degradante e a falta de serviços de saúde e educação dentro dos presídios são aspectos que precisam ser revistos para garantir que o sistema penal cumpra sua função de reintegração de forma efetiva e humanizada.

Porém, para que essas mudanças ocorram de forma efetiva, é necessário o comprometimento de todos os atores envolvidos, bem como uma mudança na mentalidade da sociedade brasileira. A criminalização das questões sociais, como a pobreza e a marginalização, não pode ser a base do sistema penal. Pelo contrário, é necessário um enfoque que busque compreender as causas do crime, oferecendo alternativas à prisão e promovendo a inclusão social, o acesso a direitos básicos e a garantia de oportunidades.

A humanização do sistema penal não deve ser vista como uma utopia, mas como um processo possível e necessário para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária. É urgente que o Brasil se comprometa com a transformação do sistema de justiça penal, colocando em prática medidas que garantam a dignidade dos indivíduos, a justiça social e a reintegração dos condenados, em vez de perpetuar um ciclo de punição, exclusão e violência.

## Referências bibliográficas

AGÊNCIA BRASIL. Shortfall in Brazil's prison system capacity exceeds 174 thousand. EBC, 14 out. 2024. Disponível em:<<https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/geral/noticia/2024-10/shortfall-brazils-prison-system-capacity-exceeds-174-thousand>>. Acesso em: 7 jul. 2025.

AMARAL, Sarah da Silva Barbosa. Seletividade penal no Brasil: o encarceramento da população negra. 2022. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Serviço Social) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022. Disponível em:<<https://bdm.unb.br/handle/10483/35309>>. Acesso em: 18 abr. 2025.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli de; PALLAMOLLA, Raffaella da Porciuncula. Alternativas de resolução de conflitos e justiça restaurativa no Brasil. *Revista USP*, n.101, p.173–184, 2014

BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Tradução de Juarez Cirino dos Santos. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan; Instituto Carioca de Criminologia, 2002

BARROS, Fabiana Tourinho Silva Raad. A seletividade do sistema penal brasileiro. *RCMOS - Revista Científica Multidisciplinar O Saber*, [S.l.], v. 2, n. 2, 2022. Disponível em:<<https://www.revistacientificaosaber.com.br/artigos/a-seletividade-do-sistema-penal-brasileiro>>. Acesso em: 21 abr. 2025.

COELHO, Vera Regina Pereira. A seletividade do sistema prisional brasileiro e o perfil da população carcerária: um debate oportuno. *Civitas – Revista de Ciências Sociais*, v. 19, n. 2, p. 497–519, 2019. DOI: 10.15448/1984-7289.2019.2.31203, acesso em: 02 mai. 2025.

CONJUR. O encarceramento em massa, um estado de coisas abominável. ConJur, 31 jan. 2022. Disponível em:<<https://www.conjur.com.br/2022-jan-31/direito-defesa-encarceramento-massa/>>. Acesso em: 7 jul. 2025.

CRUZ, Eugeniusz Costa Lopes da. O eco escravista: processo histórico de formação da seletividade penal. Passagens: *Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, Niterói, v. 10, n. 3, p. 464–484, 2018. Disponível em:<<https://periodicos.uff.br/revistapassagens/article/view/46011>>. Acesso em: 14 mar. 2025

DA SILVA LEAL, João; JEREMIAS, Maria. Criminologia midiática e direito penal: uma análise à luz da opinião pública e dos direitos fundamentais. *Revista FT*, qualis B2, 2015. Disponível em:<[revistaft.com.br](http://revistaft.com.br)>. Acesso em: 7 jul. 2025.

FELIPE, Delton Aparecido. Temos um binarismo: em alguns grupos, o Direito Penal é usado para vigiar e punir e em outros, funciona para servir e proteger. Rede Lume, 21 nov. 2022. Entrevista. Disponível em:<<https://redelume.com.br/2022/11/21/seletividade-penal-mortes-em-periferias/>>. Acesso em: 07 jul. 2025.

FERNANDES, D. F., Braga, F. A. F., Santos, K. L. C., & de Lima, J. P. B. (2019). A persistência da teoria do criminoso nato de Lombroso na sociedade brasileira. *Jornal Eletrônico*

Faculdades Integradas Vianna Júnior, 10(Especial), 15. Recuperado de <https://jefvj.emnuvens.com.br/jefvj/article/view/31>, acesso em: 23 mar. 2025.

HULSMAN, Louk H.C. *Critical criminology and the concept of crime*. Rotterdam: Erasmus University, 1986. Disponível em:<[https://hulsmanfoundation.org/wp-content/uploads/2014/07/concept\\_of\\_crime.pdf](https://hulsmanfoundation.org/wp-content/uploads/2014/07/concept_of_crime.pdf)>, acesso em: 02 mar. 2025.

JAKOBS, Günther. *Direito Penal do Inimigo*. 2. ed. São Paulo: Editora RT, 2005.

LOMBROSO, C. (1895). *Crime, its causes and remedies*. Little, Brown. (Tradução nossa).

MARTINI, André; ROCHA, Andréa Pires. Racismo estrutural, violações dos direitos humanos e seletividade: determinantes do sistema penal brasileiro. *Captura Críptica: direito, política, atualidade*, v.9, n.1, p.56–74, 2021.

OLIVEIRA, Pedro Endrigo Trejo de. *O dispositivo contemporâneo de repressão e controle dos pobres: a criminalização da pobreza no Estado Neoliberal Brasileiro*. Dissertação de Mestrado em Serviço Social, Universidade Estadual Paulista, 2020. Disponível em:<<https://repositorio.unesp.br/items/6e1e8e8c-4e0c-46fb-b6e2-0a7e73a15f9e>>. Acesso em: 11 mai. 2025.

SANTOS, Cristiano Lange dos. A criminalização como ação afirmativa do Estado Penal: seletividade e o hipercarceramento das juventudes no Brasil. *Revista Videre*, v.14, n.19, 2020.

SANTOS, Ílison Dias dos. Seletividade penal é “a cicatriz escravocrata da sociedade brasileira”. *Correio Braziliense*, Brasília, 30 jan. 2025. Entrevista. Disponível em:<<https://www.correiobraziliense.com.br/direito-e-justica/2025/01/7047492-seletividade-penal-e-a-cicatriz-escravocrata-da-sociedade-brasileira-diz-pos-doutor.html>>. Acesso em: 07 jul. 2025.

SILVA DE SOUZA, Wagner. Encarceramento em massa: a lógica de investir mais em cadeia que em educação. *Bíbio*, 22 jul. 2019. Disponível em:<<https://www.estadao.com.br/cultura/direito-da-fonte/existe-hoje-uma-politica-nefasta-e-errada-de-encarceramento-em-massa/>>. Acesso em: 7 jul. 2025.

TANFERRI, A. S., & Giacoia, G. (2019). A estigmatização do criminoso sob a perspectiva da criminologia crítica: a seletividade do sistema na abordagem do Labelling Approach e a da inibição reintegradora. *Revista Jurídica Cesumar – Mestrado*, 19(2), 497–519. <https://doi.org/10.17765/2176-9184.2019v19n2p497-519>, acesso em: 18 de abr. 2025.

WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Revan, 2003

WITSCHORECK, Pedro Victor dos Santos; HOFFMAM, Fernando. A criminalização da pobreza à luz do conceito de banalidade do mal de Hannah Arendt. *Revista do Direito Público*, v. 17, n. 1, p. 70–90, 2022. DOI: <https://doi.org/10.5433/1980-511X.2022v17n1p70>. Acesso em: 05 mai. 2025.



WORLD PRISON BRIEF. *Brazil – prison population total, occupancy rate 135.6%*. disponível em:<<https://www.prisonstudies.org/country/brazil>>. Acesso em: 7 jul. 2025.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

\_\_\_\_\_. *Em busca das penas perdidas: a perda da legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.



# Os acordos de leniência ministeriais à luz das obrigações processuais positivas: o Princípio da Proteção Eficiente e o controle de convencionalidade como fundamento para os acordos no combate à corrupção

Glaucia Rodrigues Torres de Oliveira Mello\*

## Sumário

1. Introdução. 2. O princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais e as obrigações processuais positivas. 2.1. O princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais. 2.2. As obrigações processuais positivas na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 2.3. Transposição das obrigações processuais positivas ao âmbito da tutela coletiva anticorrupção. 2.4. A eficiência na persecução de ilícitos e a feição objetiva da duração razoável do processo investigatório. 3. Os tratados internacionais de combate à corrupção como instrumentos de proteção aos direitos humanos. 3.1. O *status* supralegal dos tratados internacionais anticorrupção enquanto diplomas promotores de direitos humanos. 4. O controle de convencionalidade pelo Ministério Público e a interpretação da Lei Anticorrupção à luz dos tratados internacionais de prevenção e combate à corrupção. 4.1 O controle de convencionalidade pelo Ministério Público. 4.2. A interpretação da LAC conforme os tratados internacionais anticorrupção e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. 4.3. Os acordos de leniência ministeriais como materialização das obrigações processuais positivas no sistema brasileiro de combate à corrupção. 5. Conclusão. Referências bibliográficas.

## Resumo

O presente artigo examina a compatibilidade dos acordos de leniência ministeriais celebrados no âmbito da Lei n.º 12.846/2013 com o princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais, demonstrando que tais instrumentos colaborativos não apenas se harmonizam com os postulados constitucionais, mas constituem verdadeiro imperativo decorrente das obrigações processuais positivas estabelecidas pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Investiga-se a necessidade de interpretação da Lei Anticorrupção à luz do controle de

---

\* Promotora de Justiça do Ministério Público Estado do Rio de Janeiro. Mestranda em Direito pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Graduada pela Universidade Federal Fluminense - UFF. Pós-graduada em Direito Público, Pós-graduada em Direito Civil e Processo Civil, Pós-graduada em Direito Tributário e Pós-graduada em Direito Notarial e Registral. Professora de Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

convencionalidade, considerando os tratados internacionais de combate à corrupção e sua caracterização como instrumentos de proteção aos direitos humanos. Conclui-se que os acordos de leniência representam mecanismo essencial para o cumprimento das obrigações estatais positivas de combate à corrupção, exigindo interpretação conforme aos *standards* interamericanos de proteção dos direitos fundamentais.

### Abstract

*This article examines the compatibility of prosecutorial leniency agreements, executed under Law No. 12.846/2013, with the principle of efficient protection of fundamental rights, demonstrating that such collaborative instruments not only harmonize with constitutional postulates, but constitute a true imperative arising from the positive procedural obligations established by the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights. The need to interpret the Anti-Corruption Law in light of conventionality control is investigated, considering international anti-corruption treaties and their characterization as instruments for the protection of human rights. It is concluded that leniency agreements represent an essential mechanism for fulfilling positive state obligations to combat corruption, requiring interpretation in accordance with inter-American standards for the protection of fundamental rights.*

**Palavras-chave:** Acordo de leniência; Controle de convencionalidade; Obrigações processuais positivas; Corte Interamericana de Direitos Humanos; Proteção eficiente dos direitos fundamentais.

**Keywords:** *Leniency agreement; Conventionality control; Positive procedural obligations; Inter-American Court of Human Rights; Efficient protection of fundamental rights.*

### 1. Introdução

A corrupção constitui fenômeno com múltiplas feições e que transcende as fronteiras estatais, tratando-se de uma das mais graves ameaças à consolidação do Estado Democrático de Direito e à proteção efetiva dos direitos fundamentais. No cenário nacional, a promulgação da Lei n.º 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, representou marco significativo no enfrentamento a tal flagelo, introduzindo instrumentos que representaram nítido avanço em termos de eficiência na atividade investigativa, como é o caso do acordo de leniência.

O acordo de leniência, previsto no art. 16 da referida lei, constitui mecanismo de colaboração que permite ao agente corruptor que coopere com as investigações em troca de benefícios sancionatórios, viabilizando com isso maior eficiência e eficácia persecutória, através do encurtamento de investigações, aplicação mais célere de penalidades e maior assertividade na recuperação de ativos. Entretanto, muito embora

a legitimidade ativa do Ministério Público para a ação civil tendente à imposição de sanções ao agente corruptor tenha sido expressamente asseverada na Lei, restou silente o legislador sobre a legitimidade ministerial para a celebração do acordo de leniência, razão por que a questão tem sido objeto de debate doutrinário e jurisprudencial. De forma simplificada, pela literalidade legislativa, o Ministério Público é ente legítimo para investigar atos de corrupção e ajuizar ação judicial pleiteando a aplicação de sanções, mas não poderia, de outra parte, celebrar acordo que permitiria o abreviamento de suas investigações e a aplicação sumária de sanções. Tal conclusão assaz simplista, em nossa visão, não parece fazer sentido.

O presente estudo propõe-se a demonstrar que a legitimidade ministerial para os acordos de leniência não apenas se harmoniza com o princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais, mas constitui verdadeiro imperativo decorrente das obrigações processuais positivas de combate à corrupção, à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Sustentar-se-á ainda que a interpretação da Lei Anticorrupção deve sujeitar-se ao controle de convencionalidade, considerando os tratados internacionais de combate à corrupção como instrumentos de proteção aos direitos humanos, dotados, por conseguinte, de *status* normativo supralegal, bem como que o membro do Ministério Público tem a missão institucional de encabeçar a realização de tal controle.

Delineado o problema jurídico concernente à aparente antinomia entre a legitimidade ministerial para a propositura de ações civis por atos de improbidade administrativa e o silêncio legislativo quanto à celebração de acordos de leniência, impõe-se examinar os fundamentos teóricos que autorizam a superação dessa lacuna aparente. Para tanto, faz-se necessário revisitar os postulados fundamentais do constitucionalismo contemporâneo, notadamente o princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais e sua concretização através das obrigações processuais positivas reconhecidas pela jurisprudência interamericana.

## **2. O princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais e as obrigações processuais positivas**

### **2.1. O princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais**

O princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais, também denominado pela doutrina alemã como *Untermassverbot* ou vedação da proteção insuficiente, desdobramento do princípio da proporcionalidade, veda ao Estado a proteção insuficiente dos bens jurídicos. Em outras palavras, obriga o Estado a garantir um nível mínimo de proteção. O princípio pode ser considerado um corolário da dimensão objetiva dos direitos fundamentais, impondo ao Estado o dever de adotar medidas suficientes e adequadas para a tutela desses direitos.

Conforme Ingo Sarlet, “atuando na sua função de deveres de proteção, as normas de direitos fundamentais implicam – em primeira linha – deveres de atuação

positiva do Estado, obrigando-o a intervir inclusive quando se tratar de agressão oriunda de outros particulares” (2008, p. 49). Nesse sentido, “o princípio da proibição de insuficiência atua como critério para aferição da violação de deveres estatais de proteção e dos correspondentes direitos à proteção” (Sarlet, 2008, p. 54). Nesse sentido, leciona Maria Luiza Schafer Streck:

A proibição de proteção deficiente permite ao jurista, então, verificar se um ato (ação ou omissão) do Estado viola um direito fundamental (de modo que se uma lei viesse a descriminalizar o crime de estupro, ela não seria constitucionalmente válida, uma vez que feriria frontalmente o princípio da dignidade da pessoa humana), pois todos os atos estatais têm um dever de atuação ativa em prol dos direitos constitucionalmente resguardados (2009, p. 100).

A Corte Constitucional alemã, precursora na elaboração desse princípio, estabeleceu, ao analisar legislação penal que descriminalizava o aborto, que o Estado não apenas deve abster-se de interferir nos direitos fundamentais (função de defesa), mas deve também proteger o titular do direito fundamental contra intervenções de terceiros (função de proteção) (BVerfGE 39, 1). Tal entendimento pressupõe que a omissão estatal em adotar medidas adequadas e suficientes para a proteção dos direitos fundamentais configura violação constitucional. Assim, “o Estado na esfera penal (e também em outras áreas) poderá frustrar o seu dever de proteção deixando de atuar de modo eficiente na garantia dos direitos fundamentais” (Streck, 2009, p. 104).

No contexto brasileiro, o Supremo Tribunal Federal tem reconhecido a aplicabilidade do princípio da proteção eficiente. Na ADI 4.901, ao tratar do dever de proteção ao meio ambiente, o STF reconheceu ser essencial que o Estado, seja no exercício da função legislativa, seja na função administrativa, “respeite o princípio da proporcionalidade, em cuja estrutura normativa compreende-se, além da proibição do excesso, o postulado que veda, em sua outra dimensão, a insuficiência da proteção estatal.” (ADI 4.901/DF, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, voto do Min. Celso de Mello, j. 28.2.2018, DJe 13.8.2019).

## **2.2. As obrigações processuais positivas na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**

A fim de concretizar adequadamente o dever de proteção estatal dos cidadãos diante de lesões a direito decorrentes da prática de ilícitos, é necessário que o ordenamento jurídico contemple não apenas regras de direito material, mas também normas processuais suficientes e adequadas à concretização do direito material previsto. A doutrina das obrigações processuais penais positivas representa construção jurisprudencial desenvolvida pelos tribunais supranacionais de direitos humanos, notadamente pela Corte Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte

Europeia de Direitos Humanos<sup>1</sup>, que reconhecem a existência de deveres estatais ativos no âmbito da persecução penal, como corolário que são da proteção efetiva dos direitos fundamentais. Assim, a jurisprudência das Cortes entende que o Estado possui a obrigação de *investigar e punir* os responsáveis por violações a direitos humanos.

Conforme lecionam Fischer e Pereira, as obrigações processuais penais positivas que consistem “no dever de os Estados partes de adotar todas as providências necessárias e adequadas para a apuração dos fatos ilícitos cometidos (obrigação de meio), sempre respeitando-se (busca do equilíbrio) os direitos fundamentais dos investigados/processados (obrigações de resultado)” (2019, p. 60). Analisando as obrigações processuais positivas sob o aspecto penal, os autores ensinam que se impõe aos Estados o dever de assegurar um processo penal que assegure a efetividade da tutela penal:

Partindo da noção dos direitos fundamentais como objeto indispensável de proteção criminal (pela perspectiva integral dos direitos fundamentais), tais obrigações processuais são extraídas não apenas de disposições específicas, relativas à proteção dos direitos à vida, integridade física e psíquica, liberdade individual, vida privada e familiar, mas também de cláusula genérica que exige dos países o respeito dos direitos de todos aqueles que estejam sob a jurisdição do Estado. São reconhecidas, assim, obrigações reais e positivas dos Estados-Membros, que consistem no dever de seus órgãos internos assegurarem a salvaguarda desses direitos, prevenindo a violação e esclarecendo judicialmente o cometimento de fatos ilícitos, como forma de efetuar sua repressão, não apenas formal e simbólica, mas adequada e concreta (2023, p. 97).

Deveras, de pouco adiantaria a previsão de determinados direitos materiais sem que o correspondente cabedal instrumental à sua concretização fosse assegurado. Tais obrigações derivam primordialmente do dever geral previsto no artigo 1º.1, da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que estabelece o dever dos Estados de “respeitar os direitos e liberdades nela reconhecidos e a garantir seu livre e pleno exercício a toda pessoa que esteja sujeita à sua jurisdição”. Ainda, de acordo com o art. 2º, “os Estados Partes comprometem-se a adotar, de acordo com as suas normas constitucionais e com as disposições desta Convenção, as medidas legislativas ou de

<sup>1</sup> “no contexto da obrigação de proteger o direito à vida, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos desenvolveu a teoria da “obrigação processual” de efetuar uma investigação oficial efetiva em casos de violações a este direito. A Corte Interamericana também aplicou esta teoria em diversos casos (Cf. Caso Juan Humberto Sánchez Vs. Honduras. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de junho de 2003. Série C N° 99, par. 112; Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia, par. 97, nota 49 supra, e Caso Garibaldi Vs. Brasil, par. 23, nota 252 supra.)” (CASO GONZÁLEZ E OUTRAS (“CAMPO ALGODOEIRO”) VS. MÉXICO, 2009, p. 70/71)

outra natureza que forem necessárias para tornar efetivos tais direitos e liberdades”. A Corte Interamericana tem interpretado esse dispositivo como fonte de obrigações tanto negativas (abstenção de violações) quanto positivas (adoção de medidas protetivas).

A fundamentação teórica das obrigações processuais penais positivas assenta-se na compreensão dos direitos fundamentais não apenas como direitos subjetivos oponíveis ao Estado, mas também como valores de feição objetiva que irradiam efeitos por todo o ordenamento jurídico (eficácia irradiante), impondo deveres de proteção ao poder público. No contexto da persecução penal, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais traduz-se na obrigação estatal de estabelecer instrumentos processuais eficazes para a investigação e punição de crimes que atentem contra bens jurídicos fundamentais, especialmente aqueles que comprometem a própria estrutura democrática do Estado. No âmbito da tutela estatal contra atos de improbidade administrativa ou de corrupção, a obrigação se traduz, de igual forma, na obrigação de serem disponibilizados instrumentos processuais efetivos para o atingimento concreto da missão de combate e prevenção à corrupção.

No Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, precedente fundamental da Corte Interamericana, restou estabelecido o dever do Estado de organizar seu aparato governamental a fim de prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos. Em resumo, assentou-se que o Estado tem o dever de prevenir razoavelmente as violações a direitos humanos, de investigar seriamente as violações perpetradas em sua jurisdição, identificar os responsáveis, impor as sanções pertinentes e assegurar à vítima a adequada reparação. A decisão restou assim assentada:

Esta obrigação implica o dever dos Estados-Partes de organizar todo o aparato governamental e, em geral, todas as estruturas através das quais se manifesta o exercício do poder público, de maneira tal que sejam capazes de assegurar juridicamente o livre e pleno exercício dos direitos humanos. Como consequência desta obrigação, os Estados devem prevenir, investigar e punir toda violação dos direitos reconhecidos pela Convenção e procurar, ademais, o restabelecimento, se possível, do direito violado e, se for o caso, a reparação dos danos produzidos pela violação dos direitos humanos. (...) Com efeito, um fato ilícito violatório dos direitos humanos que inicialmente não resulte imputável diretamente a um Estado, por exemplo, por ser obra de um particular ou porque o autor da transgressão não foi identificado, pode acarretar a responsabilidade internacional do Estado, não por esse fato em si mesmo, mas pela falta da devida diligência para prevenir a violação ou para tratá-la nos termos requeridos pela Convenção. (...) O Estado tem o dever jurídico de prevenir, razoavelmente, as violações dos direitos humanos, de investigar seriamente, com os meios a seu alcance, as violações que tenham sido cometidas dentro do âmbito



de sua jurisdição a fim de identificar os responsáveis, impor as sanções pertinentes e assegurar à vítima uma adequada reparação (Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, Sentença de 29 de julho de 1988).

A proteção insuficiente dos direitos fundamentais manifesta-se, no âmbito da perseguição penal, quando o Estado não dispõe de instrumentos adequados e eficazes para a investigação e punição de crimes que atentem contra bens jurídicos fundamentais. A corrupção, nesse contexto, representa particular gravidade, pois mina as bases do Estado Democrático de Direito e compromete a efetivação de políticas públicas destinadas à concretização dos direitos sociais.

### **2.3. Transposição das obrigações processuais positivas ao âmbito da tutela coletiva anticorrupção**

Estabelecidas as premissas conceituais das obrigações processuais positivas, em sua matriz original, cumpre demonstrar a legitimidade teórica de sua transposição para o âmbito da tutela coletiva anticorrupção. A transposição da doutrina das obrigações processuais penais positivas para o âmbito da tutela coletiva anticorrupção encontra fundamento na ideia de unidade ontológica entre a proteção penal e a proteção civil-administrativa dos bens jurídicos fundamentais ameaçados pela corrupção. Primeiramente, cumpre reconhecer que a artificialidade da dicotomia entre ilícito penal e ilícito administrativo-civil, quando analisada sob a perspectiva da concretização dos direitos fundamentais, revela-se evidente. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, ao estabelecer as obrigações processuais positivas, não as circunscreveu exclusivamente ao âmbito penal, mas as derivou do dever geral de garantia inscrito no artigo 1.1 da Convenção Americana, o qual impõe aos Estados a obrigação “respeitar os direitos e liberdades” reconhecidos na Convenção e a “garantir seu livre e pleno exercício”, abrangendo, portanto, todas as esferas de proteção jurídica.

A interpretação sistemática e teleológica da jurisprudência interamericana demonstra que o fundamento dessas obrigações reside na necessidade de conferir efetividade aos direitos convencionalmente protegidos, independentemente da via processual eleita pelo ordenamento interno para sua tutela, se penal ou extrapenal. Ademais, os direitos fundamentais irradiam sua normatividade por todas as dimensões do ordenamento jurídico, impondo deveres de proteção que transcendem as categorias tradicionais de direito público e privado, penal e civil. De outro lado, o princípio *pro homine*, como vetor hermenêutico fundamental, estabelece que as normas convencionais devem ser interpretadas de forma a maximizar a proteção dos direitos humanos. Nesse contexto, a corrupção, enquanto fenômeno pluriofensivo, exige resposta estatal igualmente abrangente, na qual as obrigações processuais positivas devem manifestar-se tanto na perseguição penal, quanto na responsabilização civil-administrativa, no âmbito da tutela coletiva.

A própria natureza dos direitos transindividuais afetados pela corrupção demanda instrumentos processuais que transcendam a tutela penal, abarcando mecanismos de reparação, punição civil-administrativa, recuperação de ativos e transformação estrutural, objetivos que encontram na tutela coletiva anticorrupção terreno fértil para sua concretização. Por conseguinte, negar a extensão das obrigações processuais positivas à esfera civil-administrativa significaria criar uma lacuna de proteção incompatível com a teoria dos deveres de proteção e com a própria razão de ser da doutrina das obrigações positivas, que propugna que os Estados disponham de todo o arsenal jurídico necessário para prevenir, investigar, sancionar e reparar violações aos direitos convencionalmente protegidos, independentemente da taxonomia adotada pelo direito interno.

#### **2.4. A eficiência na persecução de ilícitos e a feição objetiva da duração razoável do processo investigatório**

A eficiência, erigida pela Emenda Constitucional n.º 19/1998 como princípio constitucional da Administração Pública (art. 37, caput, da Constituição), irradia seus efeitos também para a atividade de persecução de ilícitos, impondo aos órgãos competentes o dever de adotar meios adequados e proporcionais para o cumprimento de suas finalidades institucionais. Em semelhante esteira, o art. 5º, LXXVIII, da Constituição, estabelece que *“a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação”*.

A garantia da duração razoável do processo, portanto, é também aplicável aos processos administrativos, inclusive aqueles de cunho persecutório, devendo ser assegurados, por disposição expressa do art. 5º, LXXVIII, os meios necessários à sua célere tramitação. No âmbito ministerial, a eficiência traduz-se na obrigação de utilizar os instrumentos mais adequados para a apuração dos fatos sob investigação, para a responsabilização dos agentes e para a obtenção do ressarcimento do dano. Vale ressaltar que a Lei n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) estabelece, em seu art. 26, que *“no exercício de suas funções, o Ministério Público poderá instaurar inquéritos civis e outras medidas e procedimentos administrativos pertinentes”*.

O reconhecimento dos acordos de leniência ministeriais amplia significativamente o arsenal instrumental à disposição do Ministério Público, permitindo acesso privilegiado a informações e documentos que, de outra forma, permaneceriam ocultos e, com isso, encurtando significativamente o tempo de investigações e acelerando a obtenção de resultados. Tal ampliação instrumental coaduna-se com os imperativos constitucionais de eficiência e de duração razoável do processo, compreendido aqui em sua vertente administrativa, valendo ressaltar que investigações, criminais ou cíveis, são em geral conduzidas no bojo de procedimentos administrativos, sejam inquéritos policiais ou procedimentos ministeriais. A tais investigações, igualmente, deve impor-se a garantia da duração razoável, como não poderia deixar de ser.

Aliás, acerca da garantia da duração razoável, a interpretação mais equilibrada impõe que esta deve ser enxergada não somente sob o viés das garantias subjetivas do investigado, mas também sob o viés das garantias objetivas do processo. Significa dizer que o princípio da duração razoável do processo irradia seus efeitos para iluminar não apenas as garantias daqueles que ocupam posições processuais passivas, mas também as garantias da sociedade como um todo, notadamente das vítimas, a fim de que sejam assegurados instrumentos processuais adequados que permitam a conclusão resolutiva de investigações dentro de um tempo razoável. A propósito dessa *dupla perspectiva* da duração razoável do processo, são as bem lançadas lições de Fischer e Pereira:

a perspectiva do direito interno não se limita apenas a defender os interesses subjetivos das pessoas submetidas ao processo, mas volta-se também a resguardar o correto desempenho do poder jurisdicional, portanto impõe uma salvaguarda do processo como função, em sentido objetivo, isto é, como instrumento relevante na busca de realização da justiça. (...) É próprio nesse sentido que se insere a consideração da dupla perspectiva da garantia de razoável duração do processo. Mais propriamente com a finalidade de explicitar o sentido objetivo da garantia do tempo no processo como uma das projeções importantes das obrigações processuais penais positivas tendentes a impulsionar a correção, em sentido amplo, do desempenho das funções estatais relacionadas à atuação das atividades investigativa e jurisdicional. A qualidade e os tempos da resposta jurisdicional aparecem como fundamentos da afirmação do valor da efetividade do processo penal, impelindo o reconhecimento das obrigações processuais de tutela penal no âmbito das Cortes internacionais de direitos humanos. (...) A alusão ao princípio da eficiência é também interessante na medida em que a singela referência de seus contornos, conquanto em apertadíssima síntese, já permite visualizar como a garantia da duração razoável se inter-relaciona mutuamente com outros princípios e valores relevantes na concreta estruturação do processo, funcionando como uma sorte de limite lógico na disciplina do itinerário procedimental, tanto ao legislador na concepção do mecanismo processual, como aos tribunais, no momento interpretativo e aplicativo desse regramento (2023, p. 132/134).

Portanto, o princípio da duração razoável do processo, interpretado em conjunto com o princípio da eficiência<sup>2</sup>, aliado aos deveres processuais positivos impostos ao Estado por força de tratados internacionais de proteção de direitos humanos, impõe a obrigação de serem pensados e implementados instrumentos processuais eficazes à salvaguarda dos bens jurídicos tutelados. Nesse passo, a garantia da duração razoável deve ser compreendida em seu duplo aspecto, ampliando-se sua compreensão para além do aspecto de garantias defensivas, assegurando-se também garantias objetivas, as quais materializar-se-ão em instrumentos processuais e investigativos efetivos que permitam às autoridades competentes trabalharem com a maior celeridade e eficiência possíveis<sup>3</sup>.

A consagração do uso dos acordos ministeriais, nessa esteira, coaduna-se com a doutrina das obrigações processuais positivas estabelecida pelos tribunais supranacionais de direitos humanos. A legitimidade dos acordos de leniência deve ser aferida não apenas pela conformidade formal com o ordenamento jurídico, mas também pela eficiência instrumental no cumprimento das obrigações processuais penais positivas. Sob esta perspectiva, a eficácia dos acordos como instrumento de combate à corrupção constitui elemento central de sua justificação jurídica.

Assentadas as premissas teóricas sobre as obrigações processuais positivas e sua aplicabilidade à tutela coletiva anticorrupção, emerge questão jurídica de igual relevância: qual o *status* normativo dos instrumentos internacionais que disciplinam o combate à corrupção no ordenamento jurídico brasileiro? A resposta a essa indagação revela-se fundamental para a construção do argumento central desta análise, pois a caracterização dos tratados anticorrupção como instrumentos de proteção aos direitos humanos não apenas define sua posição hierárquica no sistema normativo pátrio, mas também estabelece os parâmetros hermenêuticos para a interpretação da legislação infraconstitucional, notadamente a Lei n.º 12.846/2013.

<sup>2</sup> Para Frederico Valdez Pereira: “A alusão ao princípio da eficiência é também interessante na medida em que a singela referência de seus contornos, conquanto em apertadíssima síntese, já permite visualizar como a garantia da duração razoável se interrelaciona mutuamente com outros princípios e valores relevantes na concreta estruturação do processo, funcionando como uma sorte de limite lógico na disciplina do itinerário procedimental, tanto ao legislador na concepção do mecanismo processual, como aos tribunais, no momento interpretativo e aplicativo desse regramento. A realização de garantias subjetivas e dos demais valores e interesses envolvidos na atuação jurisdicional deverá levar em conta o fator tempo, de modo que não sejam estendidas em demasia, até o ponto de menoscar o cânone de razoabilidade na duração do processo.” (Fundamentos do Justo Processo Penal Convencional: as garantias processuais e o valor instrumental do devido processo. 1ª Edição. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2021. P. 216)

<sup>3</sup> “As Cortes insistem assim sobre os requisitos indispensáveis a conferir efetividade à investigação penal. As autoridades nacionais devem pôr em prática, na situação concreta, todas as medidas razoavelmente cabíveis para buscar o esclarecimento suficiente dos fatos investigados, atuando com diligência e seriedade de modo a colher os elementos investigativos e probatórios aptos ao esclarecimento dos fatos. 4 O procedimento de investigação deve ser funcionalmente orientado ao pleno esclarecimento dos atos ilícitos supostamente ocorridos e à verificação das responsabilidades pessoais dos sujeitos envolvidos nos delitos” (Fischer, 2023, p. 157).

### **3. Os tratados internacionais de combate à corrupção como instrumentos de proteção aos direitos humanos**

#### **3.1. O status supralegal dos tratados internacionais anticorrupção enquanto diplomas promotores de direitos humanos**

A caracterização dos tratados internacionais de combate à corrupção como instrumentos de proteção aos direitos humanos constitui questão central para a determinação de seu *status* normativo no ordenamento jurídico brasileiro. A posição hierárquica de tais tratados possui implicações diretas para o controle de convencionalidade e para a interpretação da legislação interna, notadamente a Lei Anticorrupção Empresarial. No julgamento do Recurso Extraordinário n.º 466.343/SP, o Supremo Tribunal Federal estabeleceu que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, quando aprovados por maioria simples, possuem *status* supralegal — ou seja, estão hierarquicamente abaixo da Constituição, mas acima das leis ordinárias. Já os demais tratados internacionais, considerados comuns, passam a integrar o ordenamento jurídico brasileiro com força de lei ordinária, conforme a chamada tese da paridade normativa.

A doutrina especializada tem reconhecido crescentemente a conexão intrínseca entre corrupção e violação de direitos humanos. Valerio Mazzuoli e Landolfo Andrade defendem que as convenções internacionais de combate à corrupção devem ser equiparadas aos tratados de direitos humanos no ordenamento jurídico brasileiro. Para os autores, “é inexorável concluir que as convenções internacionais de combate à corrupção também buscam salvaguardar os direitos humanos de todos, por meio da prevenção e do combate aos atos de corrupção” (2024, p. 195). A corrupção representa uma violação direta aos direitos humanos, pois destrói a confiança pública, mina o Estado de Direito e impede a implementação efetiva de direitos fundamentais como saúde e educação.

A tese central de Mazzuoli e Andrade é no sentido de que, ao serem reconhecidas como normas de proteção de direitos humanos, as convenções anticorrupção adquirem *status* supralegal no direito brasileiro, situando-se hierarquicamente acima das leis ordinárias. Isso significa que tais convenções passam a servir como parâmetros para o controle de convencionalidade das normas infraconstitucionais brasileiras de combate à corrupção, o que inclui, portanto, a Lei Anticorrupção Empresarial. O Brasil é signatário de ao menos três convenções de prevenção e combate à corrupção: a Convenção Interamericana Contra a Corrupção (OEA), a Convenção da OCDE sobre Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida). Essa perspectiva encontra respaldo nas recentes manifestações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, que reconhece a corrupção como fenômeno que afeta negativamente o gozo e exercício dos direitos humanos. Segundo Mazzuoli e Andrade:

Embora os esforços anticorrupção estejam crescendo em todo o mundo, e iniciativas como a da Convenção de Mérida tenham procurado fomentar a implementação de leis anticorrupção em todo o mundo, ainda falta vontade política em muitos países para que tal efetivamente aconteça. O reconhecimento do direito de viver em um ambiente livre de corrupção como um direito humano certamente faria surgir o ímpeto necessário para muitos países reforçarem suas iniciativas de combate à corrupção. Em nosso entorno geográfico, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) já vem reconhecendo a corrupção como um fenômeno que afeta os direitos humanos em sua integralidade, com consequências negativas para o Estado de Direito e as instituições democráticas.” (2024, p. 193)

A corrupção representa violação estrutural que compromete a efetivação de múltiplos direitos fundamentais. A apropriação indevida de recursos públicos, a distorção de políticas públicas e a erosão da confiança nas instituições democráticas configuram violações sistêmicas que atingem diversos direitos reconhecidos pela Convenção Americana. Em razão disso, a Resolução 01/2018<sup>4</sup> da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, intitulada Corrupção e Direitos Humanos, expressamente reconheceu a corrupção como fenômeno complexo “que afeta os direitos humanos em sua integralidade – civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais –, assim como o direito ao desenvolvimento; enfraquece a governabilidade e as instituições democráticas, fomenta a impunidade, corrói o Estado de Direito e exacerba a desigualdade” (2018). Em outra iniciativa, o Relatório sobre Corrupção e Direitos Humanos da CIDH reconheceu que “a corrupção impacta diretamente no cumprimento da obrigação dos Estados de destinar até o máximo de seus recursos disponíveis em matéria de direitos humanos” (CIDH, Relatório sobre Corrupção e Direitos Humanos, 2019, para. 9).<sup>5</sup>

Recentemente, foi atualizado o Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nº 23<sup>6</sup> (2025), que sistematiza a evolução jurisprudencial da Corte no tratamento da corrupção como um fenômeno que impacta diretamente os direitos humanos. O documento enfatiza que a corrupção não é apenas um problema administrativo, mas uma ameaça ao Estado de Direito, à democracia e ao gozo efetivo de direitos fundamentais. Ela enfraquece a confiança social nas instituições, reduz os recursos destinados a serviços públicos essenciais e atinge de

<sup>4</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolucion.1/18: Corrupción y Derechos Humanos*. Washington, D.C., 2 mar. 2018. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>>.

<sup>5</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*. Washington, D.C.: CIDH; OEA, 2019. Disponível em: <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>>.

<sup>6</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 23: Corrupción y Derechos Humanos*. 2. ed. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2025. Disponível em: <<https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1642>>.

maneira desproporcional grupos vulneráveis, como povos indígenas, migrantes, mulheres e crianças. A Corte destaca que os Estados têm a obrigação de prevenir, investigar, sancionar e erradicar a corrupção, garantindo, ao mesmo tempo, que esse combate não seja manipulado politicamente de forma antidemocrática.

Portanto, tanto a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, quanto a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconhecem expressamente a conexão entre a corrupção e o enfraquecimento na proteção aos direitos humanos, dado que milita em favor do reconhecimento dos tratados de prevenção e combate à corrupção como instrumentos de promoção dos direitos humanos. Como consequência da caracterização dos tratados de combate à corrupção como instrumentos de proteção aos direitos humanos, decorre o reconhecimento de seu *status* supralegal no ordenamento jurídico brasileiro, na linha da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Poder-se-ia objetar que tais convenções, ao disciplinarem primordialmente mecanismos de cooperação internacional, tipificação de condutas e medidas administrativas de combate à corrupção, não se enquadrariam tecnicamente na categoria de “tratados de direitos humanos” contemplada pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a qual exigiria conteúdo explícito e direto de proteção a direitos fundamentais. Não obstante, semelhante objeção assenta-se em interpretação excessivamente formalista. A caracterização de um tratado como instrumento de direitos humanos não se deve aferir exclusivamente pela literalidade de suas disposições ou pela denominação formal que ostenta, mas pela finalidade protetiva que inspira suas prescrições e pelos efeitos concretos que sua implementação produz sobre a efetivação dos direitos fundamentais.

Trata-se de aplicar interpretação teleológica e sistemática, em conformidade com os cânones hermenêuticos consagrados no artigo 29 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, o qual estabelece que nenhuma disposição convencional pode ser interpretada no sentido de limitar o gozo e exercício de direitos reconhecidos em virtude das leis internas ou de outras convenções. Ora, se a corrupção constitui fenômeno que “afeta os direitos humanos em sua integralidade”, conforme expressamente reconhecido pela Resolução 01/2018 da CIDH, e se os tratados anticorrupção destinam-se precisamente a prevenir, investigar e punir tal fenômeno, forçoso reconhecer que tais diplomas consubstanciam, em sua essência normativa, autênticos instrumentos de salvaguarda dos direitos fundamentais, ainda que o façam de modo reflexo ou instrumental.

Estabelecido o *status* supralegal dos tratados anticorrupção enquanto instrumentos de salvaguarda dos direitos humanos, decorre disso a inexorável submissão da Lei Anticorrupção ao crivo do controle de convencionalidade. Nesse contexto, o Ministério Público emerge não apenas como órgão legitimado, mas como instituição constitucionalmente vocacionada para realizar tal controle, dado seu natural papel de defensor da ordem jurídica. A análise que se segue demonstrará como o exercício do controle de convencionalidade pelo *Parquet* representa cumprimento de dever funcional derivado tanto da Constituição Federal quanto dos compromissos internacionais assumidos pelo Estado brasileiro.

#### 4. O controle de convencionalidade pelo Ministério Público e a interpretação da Lei Anticorrupção à luz dos tratados internacionais de prevenção e combate à corrupção

##### 4.1 O controle de convencionalidade pelo Ministério Público

O controle de convencionalidade, ferramenta desenvolvida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, consiste na verificação da compatibilidade das normas e práticas internas dos Estados com os tratados internacionais de direitos humanos. Trata-se de criação jurisprudencial da Corte, que não encontra respaldo expresso em diploma internacional. O controle de convencionalidade pode ser conceituado “como uma técnica jurídica de compatibilização de normas e práticas estatais a fim de adequar a atuação estatal às prescrições normativas contidas em tratados de direitos humanos”.<sup>7</sup> Tal ferramenta reconhece a interdependência entre as ordens jurídicas nacional e internacional na proteção dos direitos fundamentais. O controle pode ser exercido tanto no âmbito internacional – pela própria Corte – como no âmbito interno, onde todos os órgãos do Estado, especialmente os operadores da justiça, devem verificar a compatibilidade das normas nacionais com os compromissos internacionais assumidos.

Tal obrigação decorre diretamente dos artigos 1.1, 2 e 29 da CADH, bem como dos princípios do direito internacional, como o *pacta sunt servanda* e da proibição de invocar o direito interno como justificativa para descumprir tratados. Nesse sentido, o controle de convencionalidade não se limita à revogação de normas incompatíveis, mas também à sua interpretação conforme a Convenção, ao ajuste de práticas administrativas e judiciais e à adequação de políticas públicas, de modo a garantir o gozo efetivo dos direitos humanos.

O conceito foi empregado pela primeira vez no caso *Almonacid Arellano vs. Chile* (2006), quando a Corte estabeleceu que “quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato do Estado, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e fim” (Corte IDH, *Caso Almonacid Arellano vs. Chile*, Sentença de 26 de setembro de 2006).<sup>8</sup> A jurisprudência interamericana tem enfatizado consistentemente

<sup>7</sup> Gussoli, Felipe Klein Controle de convencionalidade pela função administrativa do Estado / Felipe Klein Gussoli. – Curitiba, 2023, p. 30

<sup>8</sup> “A obrigação legislativa descrita no artigo 2 da Convenção tem também a finalidade de facilitar a função do Poder Judiciário de modo que o aplicador da lei tenha uma opção clara sobre como resolver um caso particular. Entretanto, quando o Legislativo falha em sua tarefa de suprimir e/ou não adotar leis contrárias à Convenção Americana, o Poder Judiciário permanece vinculado ao dever de garantia estabelecido no artigo 1.1 da mesma e, conseqüentemente, deve abster-se de aplicar qualquer norma contrária a ela. A aplicação, por parte de agentes ou funcionários do Estado, de uma lei que viole a Convenção gera responsabilidade internacional do Estado, sendo um princípio básico do direito da responsabilidade internacional do Estado, reconhecido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, o fato de que todo Estado é internacionalmente responsável por atos ou omissões de quaisquer de seus poderes ou órgãos que violem os direitos internacionalmente consagrados, segundo o artigo 1.1 da Convenção Americana. A



a necessidade da atuação coordenada dos diferentes atores do sistema de justiça para assegurar a efetividade da proteção dos direitos fundamentais. No Caso Gelman vs. Uruguai, a Corte estabeleceu que o controle de convencionalidade é “função e tarefa de qualquer autoridade pública” e não apenas do Poder Judiciário” (Corte IDH, Sentença de 24 de fevereiro de 2011, parágrafo 239).

Segundo Eduardo Cambi *et al*, o exercício do controle de convencionalidade pelo Ministério Público fundamenta-se na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente no caso Gelman vs. Uruguai. A incorporação da Convenção Americana de Direitos Humanos pelo Brasil e a submissão à jurisdição contenciosa da Corte IDH criaram a obrigação de exercer o controle de convencionalidade das normas internas. Para os autores, o conceito de “controle de convencionalidade por diretriz”<sup>10</sup> amplia essa responsabilidade para além do Poder Judiciário, abrangendo autoridades públicas como o Ministério Público. Os autores defendem que a aplicação dos precedentes da Corte IDH pelos órgãos ministeriais é fundamental para a máxima proteção dos direitos humanos no Brasil, contribuindo para um diálogo jurisdicional efetivo e para a harmonização entre normas internas e tratados internacionais. O texto enfatiza que o princípio *pro persona* deve orientar esse controle, garantindo sempre a interpretação mais favorável à proteção da dignidade humana. Para Cambi *et al*<sup>11</sup>:

---

Corte tem consciência de que os juízes e tribunais internos estão sujeitos ao império da lei e, por isso, são obrigados a aplicar as disposições vigentes no ordenamento jurídico. Mas quando um Estado ratifica um tratado internacional como a Convenção Americana, seus juízes, como parte do aparato estatal, também estão submetidos a ela, o que os obriga a velar para que os efeitos das disposições da Convenção não se vejam diminuídos pela aplicação de leis contrárias a seu objeto e a seu fim e que, desde o início, careçam de efeitos jurídicos. Em outras palavras, o Poder Judiciário deve exercer uma espécie de “controle de convencionalidade” entre as normas jurídicas internas aplicadas a casos concretos e a Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Nesta tarefa, o Poder Judiciário deve levar em conta não apenas o tratado, mas também a interpretação que a Corte Interamericana, intérprete última da Convenção Americana, fez do mesmo.” (Corte IDH, Caso Almonacid Arellano vs. Chile, Sentença de 26 de setembro de 2006)

<sup>9</sup> Segundo Mazuolli, “a partir do julgamento dos casos Cabrera García e Montiel Flores vs. México e Gelman vs. Uruguai, a Corte IDH ampliou sobremaneira – qualitativamente, no sentido e na forma – a obrigação de controle de convencionalidade a todos os órgãos do Estado vinculados à administração da Justiça, no âmbito de suas respectivas competências e das regras processuais pertinentes. Dentre esses órgãos, seguramente estão – além de todo o Poder Judiciário – a Polícia Judiciária Civil, a Defensoria Pública e o Ministério Público. Tal faz com que o controle de convencionalidade passe a ser instituto jurídico do Estado como um todo, e não apenas do Poder Judiciário, espalhando-se para outras instituições que participam da administração da Justiça *latu sensu*” (Mazuolli, Valério de Oliveira. Controle de convencionalidade pelo ministério público / Valério de Oliveira Mazzuoli, Marcelle Rodrigues da Costa e Faria, Kledson Dionysio de Oliveira. – 2. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 43)

<sup>10</sup> “Por conseguinte, o controle de convencionalidade pode ser próprio e impróprio. O controle de convencionalidade próprio é exercido pelos juízes, tribunais e órgãos do Poder Judiciário. Por outro lado, o controle de convencionalidade impróprio diz respeito ao exercício pelos demais órgãos e autoridades públicas, como o Ministério Público e a Defensoria Pública. (...) o chamado de controle de convencionalidade por diretriz, potencializado no Brasil pela cláusula de abertura contida no artigo 5º, § 2º, da Constituição da República, que incorpora os tratados de direitos humanos em um mesmo bloco de constitucionalidade<sup>46</sup>, é uma poderosa ferramenta para a promoção dos direitos humanos, devendo ser exercido tanto da Defensoria Pública quanto do Ministério Público, em face da incumbência de promoção dos direitos humanos, defesa de minorias, vulneráveis e necessitados” (Cambi *et al*, 2019, p. 115 e 116)

<sup>11</sup> CAMBI, Eduardo; PORTO, Leticia de Andrade; HEEMANN, Thimotie Aragon. Controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, v. VII, 2019, p. 113.

O Ministério Público é órgão legitimado a exercer o controle de constitucionalidade, difuso e abstrato, seja em juízo, seja por meio de sua atuação extrajudicial. Assim, é plausível que a instituição também possa realizar o controle de convencionalidade, para fiscalizar a aplicação de normas advindas de documentos internacionais no plano nacional, pugnando pela adaptação de eventuais leis contrárias aos dispositivos pactuados. Afinal, consoante se extrai do adágio *‘in eo quod plus est semper inest et minus’* (quem pode o mais pode o menos): em sendo o Ministério Público legitimado a exercer o controle de constitucionalidade, não haveria razão jurídica, por força do que dispõe o artigo 5º, § 2º, da Constituição da República, que incorpora também os tratados e convenções de direitos humanos ao bloco de constitucionalidade, para deixar de realizar o controle de convencionalidade (2019, p. 117)

Nesse sentido, as Recomendações n.º 123/2022 do CNJ e n.º 96/2023 do CNMP conferem densidade normativa a esse dever, estabelecendo diretrizes específicas para a implementação do controle de convencionalidade no sistema de justiça brasileiro. Tais recomendações impõem que a interpretação dos acordos de leniência considere os precedentes da Corte Interamericana, o que inclui aqueles sobre obrigações processuais penais positivas. A Recomendação CNJ n.º 123 de 7 de janeiro de 2022, estabelece expressamente a obrigação de “a observância dos tratados e convenções internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e a utilização da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), bem como a necessidade de controle de convencionalidade das leis internas”.

De forma complementar e mais ampla, a Recomendação CNMP n.º 96/2023,<sup>12</sup> em seu art. 1º, recomenda “aos ramos e às unidades do Ministério Público a observância dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos, das recomendações da Comissão Interamericana de Direitos Humanos e da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos”. Em seu art. 3º,

<sup>12</sup> Art. 2º Recomenda-se aos órgãos do Ministério Público que observem, em seus respectivos âmbitos de atribuição, em todas as esferas de atuação: I - as normas dos tratados, convenções e protocolos internacionais de direitos humanos em vigor no Brasil e as demais normas imperativas do Direito Internacional dos Direitos Humanos; II - o efeito vinculante das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos, nos casos em que o Brasil é parte, nos termos do artigo 68 da Convenção Americana sobre os Direitos Humanos; III - a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, quando adequada ao caso; e IV - as declarações e outros documentos internacionais de direitos humanos, quando adequados ao caso. Art. 3º Recomenda-se aos membros do Ministério Público, respeitada a independência funcional, que: I - promovam o controle de convencionalidade das normas e práticas internas; II - priorizem a atuação judicial e extrajudicial nos casos relacionados com recomendações ao Estado brasileiro expedidas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos, especialmente quanto às medidas cautelares; e III - priorizem a atuação judicial e extrajudicial a fim de garantir a reparação material e imaterial das vítimas de violações a direitos humanos, bem como o cumprimento das demais obrigações determinadas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos ao Estado brasileiro, inclusive quanto às medidas provisórias. Parágrafo único. É facultada a utilização de opiniões consultivas emitidas pela Corte Interamericana de Direitos Humanos na fundamentação de manifestações, pareceres e peças processuais ou extrajudiciais.

recomenda expressamente que “promovam o controle de convencionalidade das normas e práticas internas”. Essas recomendações conferem densidade normativa ao dever de observância dos tratados internacionais de direitos humanos, estabelecendo diretrizes específicas para sua implementação no cotidiano forense.

Analisando o tema, Mazzuoli *et al*<sup>13</sup> examinam as distintas modalidades de exercício do *exame* de convencionalidade pelo Ministério Público, diferenciando as hipóteses em que a instituição apenas *afere* a compatibilidade das normas internas com os tratados internacionais de direitos humanos daquelas em que efetivamente *controla* essa convencionalidade. A *aferição* seria o exame de convencionalidade que não implica invalidação, enquanto o controle de convencionalidade conduz à invalidação de uma norma. No caso do *exame* de convencionalidade pelo Ministério Público, a *aferição* ocorre quando o Ministério Público atua como *custos juris* ou por provocação, deixando ao Poder Judiciário a resolução definitiva (controle) da questão. Já o controle ministerial propriamente dito manifesta-se no âmbito extraprocessual, quando a atuação ministerial tem como pressuposto a análise de convencionalidade, especialmente nos procedimentos de tutela de interesses metaindividuais e na persecução criminal.

Os autores sustentam que o Ministério Público pós-moderno deve transcender a tradicional função de fiscal da lei para assumir o papel de *custos juris*, responsabilizando-se pela fiscalização de toda a ordem jurídica brasileira, incluindo os tratados internacionais de direitos humanos. Esta evolução institucional fundamenta-se na jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, que determina a todos os órgãos estatais vinculados à administração da justiça o dever de exercer de ofício o controle de convencionalidade, aplicando o princípio internacional *pro homine* para assegurar a máxima proteção dos direitos humanos. Segundo os autores:

A atuação do Ministério Público brasileiro na *aferição* e no controle de convencionalidade alcança especial dimensionamento e primazia porque, enquanto os demais órgãos integrantes do sistema de justiça, nos termos da jurisprudência da Corte IDH, devem realizar o controle de convencionalidade “no âmbito de suas competências”, o Ministério Público tem como sua competência a própria fiscalização da ordem jurídica, tal como estabelecido pelo art. 127 da Constituição Federal de 1988. Perceba-se, portanto, o plus que tem o Ministério Público relativamente às outras instituições essenciais à Justiça, exatamente pelo fato de a “defesa da ordem jurídica” ser a sua própria competência institucional-constitucional. Em outras palavras, enquanto os demais órgãos do sistema de justiça, no desempenho das suas finalidades institucionais, devem observar

<sup>13</sup> MAZZUOLI, Valerio de Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, nº 78, out./dez. 2020, p. 264.

a convencionalidade das leis, para o Ministério Público o exame (aferição e controle) de convencionalidade é a sua ínsita finalidade institucional, razão pela qual a fiscalização do cumprimento/aplicação dos tratados de direitos humanos pela instituição se faz com muito maior vigor (2020, p. 295)

O entendimento possui relevância para uma interpretação ampliativa que admita a existência dos acordos de leniência ministeriais a despeito do vácuo normativo, pois estabelece que os órgãos internos devem interpretar a legislação nacional em conformidade com os tratados internacionais de direitos humanos, com vistas a potencializar a proteção conferida por tais diplomas. No caso específico da Lei Anticorrupção, a interpretação que se propõe considera os tratados internacionais de prevenção e combate à corrupção como instrumentos de proteção aos direitos humanos.

#### **4.2. A interpretação da LAC conforme os tratados internacionais anticorrupção e a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos**

A interpretação da Lei n.º 12.846/2013 não pode prescindir da consideração dos tratados internacionais de combate à corrupção ratificados pelo Brasil. Dentre esses, destacam-se a Convenção Interamericana contra a Corrupção (1996) e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003), ambas incorporadas ao ordenamento jurídico pátrio. A Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto n.º 4.410/2002, estabelece em seu artigo II que os propósitos da Convenção são “promover e fortalecer o desenvolvimento, por cada um dos Estados Partes, dos mecanismos necessários para prevenir, detectar, punir e erradicar a corrupção”.

O artigo III dispõe que os Estados Partes devem considerar a aplicabilidade de medidas preventivas destinadas a criar, manter e fortalecer mecanismos para tornar efetivo o cumprimento de normas de conduta para o desempenho correto, honrado e adequado das funções públicas. O artigo VII exige que os Estados Partes adotem medidas legislativas, ou de outra natureza, necessárias para tipificar no direito interno os atos de corrupção descritos no artigo VI e para facilitar a cooperação entre eles.

O artigo XIV diz que “os Estados Partes prestarão a mais ampla assistência recíproca, em conformidade com suas leis e com os tratados aplicáveis, dando curso às solicitações emanadas de suas autoridades que, de acordo com seu direito interno, tenham faculdades para investigar ou processar atos de corrupção definidos nesta Convenção, com vistas à obtenção de provas e à realização de outros atos necessários para facilitar os processos e as diligências ligadas à investigação ou processo penal por atos de corrupção”. O dispositivo constitui norma de eficácia plena que confere aos Estados-Partes não apenas a faculdade, mas o dever de implementar os instrumentos mais eficazes no combate à corrupção.

A expressão “mais ampla assistência” e “formas e métodos mais efetivos” revela a teleologia convencional voltada à máxima efetividade no combate aos atos

corruptivos. Os acordos de leniência, enquanto instrumentos de justiça colaborativa, enquadram-se perfeitamente na categoria de “métodos mais efetivos” preconizada pelo artigo XIV, uma vez que permitem a obtenção de provas e informações que, de outra forma, permaneceriam inacessíveis ao poder persecutório estatal, conferindo maior efetividade à investigação e ao processamento dos delitos de corrupção.

Esses artigos demonstram que a Convenção Interamericana contra a Corrupção reconhece a necessidade de cooperação, mecanismos internos eficazes e medidas que facilitem a investigação e punição da corrupção - todos eles pontos que podem respaldar, de modo indireto, a adoção de um instituto como o acordo de leniência, especialmente se se considera que leniência é uma ferramenta de cooperação/investigação. Tais dispositivos evidenciam a preocupação dos Estados signatários em estabelecer mecanismos eficazes de cooperação e investigação, reconhecendo que o combate à corrupção exige instrumentos adequados à complexidade do fenômeno. Os acordos de leniência, nesse contexto, representam operacionalização concreta desse imperativo internacional.

Analisando o sistema interamericano de direitos humanos e o controle de convencionalidade, Carlos Gustavo Coelho de Andrade pontua que o ordenamento jurídico interno deve ser interpretado à luz da jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, bem como à luz das normas da Convenção. Segundo o autor:

Diante do *status* supralegal atribuído pelo Supremo Tribunal Federal aos tratados e convenções de direitos humanos no julgamento do RE 466.343, a CADH e as decisões da Corte IDH (conforme art. 63.1 e art. 68.1 da Convenção) têm força normativa superior a todo o ordenamento infraconstitucional, podendo e devendo a normativa interamericana ser aplicada diretamente pelos juízes locais, bem como inspirar a interpretação da lei interna (2020, p. 59).

A partir do raciocínio, portanto, argumenta-se que o sistema brasileiro de combate à corrupção, notadamente a Lei Anticorrupção Empresarial, também deve ser interpretada à luz dos tratados de que o Brasil é signatário e da jurisprudência da CIDH. Assim, se é certo que a jurisprudência da Corte vem impondo aos Estados-membros obrigações processuais positivas, no sentido de serem assegurados instrumentos de persecução penal concretos e eficientes a assegurar a tutela penal efetiva, poder-se-á, de igual modo, advogar a existência de obrigações processuais positivas de combate à corrupção, as quais, de igual modo, impõe aos Estados-membros o dever de assegurar os instrumentos adequados, suficientes e necessários ao eficiente combate à corrupção.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC), promulgada no Brasil pelo Decreto n.º 5.687/2006, oferece fundamentos ainda mais robustos para legitimar os acordos de leniência no âmbito ministerial. Diferentemente da Convenção Interamericana, a UNCAC apresenta dispositivos específicos que contemplam

expressamente a cooperação entre réus colaboradores e o Ministério Público. O dispositivo central para essa fundamentação é o artigo 37 da Convenção, segundo o qual “cada Estado Parte adotará as medidas apropriadas para restabelecer as pessoas que participem ou que tenham participado na prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção que proporcionem às autoridades competentes informação útil com fins investigativos e probatórios e as que lhes prestem ajuda efetiva e concreta que possa contribuir a privar os criminosos do produto do delito, assim como recuperar esse produto”. Os parágrafos 2º e 3º estabelecem a possibilidade de mitigação ou do perdão da pena para aquele que cooperar substancialmente com a investigação ou ao indiciamento dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

De acordo com o artigo 39, “cada Estado Parte adotará as medidas que sejam necessárias, em conformidade com seu direito interno, para estabelecer a cooperação entre os organismos nacionais de investigação e o ministério público, de um lado, e as entidades do setor privado, em particular as instituições financeiras, de outro, em questões relativas à prática dos delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”. A doutrina das obrigações processuais positivas permite a interpretação de que Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção não apenas autoriza, mas efetivamente impõe aos Estados-Partes o dever de implementar mecanismos de cooperação premial com pessoas físicas e jurídicas envolvidas em atos de corrupção.

O artigo 37 exige dos Estados a criação de instrumentos de justiça negociada, sendo os acordos de leniência a materialização mais adequada desse imperativo convencional. Ademais, a utilização dos verbos “adotará” (§1º) e “considerará” (§§2º e 3º) revela técnica legislativa que gradua a obrigatoriedade: enquanto a cooperação investigativa é mandatória, os benefícios penais e processuais constituem faculdades discricionárias do Estado. Dessa forma, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção oferece fundamentação convencional específica e detalhada, constituindo sólido alicerce normativo-internacional para a legitimidade dos acordos de leniência celebrados pelo Ministério Público brasileiro.

#### **4.3. Os acordos de leniência ministeriais como materialização das obrigações processuais positivas no sistema brasileiro de combate à corrupção**

A caracterização da corrupção como fenômeno lesivo aos direitos humanos possui implicações jurídicas fundamentais, pois ativa as obrigações processuais penais positivas dos Estados, impondo-lhes o dever de adotar medidas eficazes para sua prevenção, investigação e punição. A corrupção apresenta características específicas que tornam sua investigação particularmente complexa e exigem a adoção de instrumentos processuais especializados. Entre tais características, destacam-se a natureza consensual dos atos corruptivos, a compartimentação das informações, a sofisticação dos mecanismos de ocultação e a participação de agentes públicos e privados de elevado poderio econômico e informacional.

A corrupção caracteriza-se pela bilateralidade consensual, envolvendo corruptor e corrompido em relação simbiótica de benefícios mútuos, o que torna extremamente

difícil a obtenção de provas diretas da infração. Essa característica consensual elimina a figura da vítima direta, reduzindo significativamente as possibilidades de denúncia espontânea. A compartimentação das informações, por sua vez, implica que cada participante do esquema corruptivo possui conhecimento limitado sobre sua extensão total, dificultando a reconstrução completa dos fatos pelas autoridades investigadoras. A sofisticação dos mecanismos de ocultação, incluindo o uso de estruturas societárias complexas, técnicas usualmente utilizadas por agentes com elevado poderio econômico, adiciona camadas adicionais de dificuldade às investigações.

As peculiaridades da corrupção tornam indispensável a adoção de mecanismos que incentivem a colaboração dos próprios participantes dos esquemas delitivos. Os acordos de leniência, quando celebrados pelo Ministério Público, portanto, constituem resposta procedimental adequada às exigências de eficiência impostas pelas obrigações processuais positivas, quando enxergadas no âmbito da tutela coletiva de combate à corrupção e da probidade administrativa. No contexto específico da corrupção, a colaboração do investigado representa, frequentemente, o único meio viável de quebrar a opacidade que caracteriza os esquemas corruptivos e obter acesso às informações necessárias para a responsabilização integral dos participantes.

Os acordos de leniência, disciplinados pelo art. 16 da Lei n.º 12.846/2013, constituem instrumentos jurídicos que permitem às pessoas jurídicas colaborarem efetivamente com as investigações em troca de benefícios na aplicação das sanções administrativas. Sob a perspectiva das obrigações processuais positivas, tais acordos representam instrumento essencial para o cumprimento do dever estatal de investigação adequada. Os acordos de leniência materializam, no plano concreto, as obrigações processuais positivas estabelecidas pela jurisprudência das Cortes supranacionais. Conforme demonstrado anteriormente, tais obrigações impõem aos Estados o dever de adotar todas as providências necessárias e adequadas para a apuração de fatos ilícitos, respeitando-se o equilíbrio com os direitos fundamentais dos investigados. A aceitabilidade dos acordos de leniência ministeriais no sistema brasileiro de combate à corrupção encontra fundamento direto nessas obrigações positivas oriundas da jurisprudência da Corte Interamericana.

As obrigações processuais penais positivas não se limitam à mera tipificação de condutas, mas exigem que o Estado disponha de instrumentos processuais adequados para a apuração dos fatos e a responsabilização dos infratores.<sup>14</sup> Como observam Fischer e Pereira, a Convenção americana impõe aos Estados-membros “inúmeras obrigações positivas (deveres) que consistem em exigências aos Estados

<sup>14</sup> Conforme leciona Kledson Dionysio de Oliveira: “Por certo, a punição depende de dois momentos, primeiramente representado pela criminalização de condutas capazes de ameaçar ou ofender direitos humanos, visando a sua dimensão objetiva, completamente desvinculada de quaisquer pretensões individuais. E, em um segundo momento, impõe-se a necessidade de previsão e de efetividade das normas de processo, sem as quais afigurar-se-iam não concretizáveis as regras de direito material, e, por conseguinte, permitiriam um estado de desproteção dos direitos humanos e fundamentais tanto em sua dimensão difusa e objetiva quanto em relação à dimensão jurídica individual das vítimas concretamente violadas”. (Processo Penal convencional e fundamentos das obrigações positivas do estado em matéria penal. 1ª edição. Belo Horizonte, São Paulo: D’Plácido, 2022. p. 172)

Partes em adotar as medidas necessárias e adequadas para conferir efetividade à tutela de todos os direitos protegidos” (2019, p. 85). No contexto específico da corrupção, a complexidade dos esquemas delitivos e sua natureza compartimentada tornam indispensáveis mecanismos que incentivem a cooperação dos próprios participantes. Os acordos de leniência ministeriais representam, assim, evolução natural dos instrumentos de investigação e persecução de ilícitos contra a administração pública, conferindo densidade normativa às obrigações processuais positivas.

## 5. Conclusão

A doutrina das obrigações processuais penais positivas pode ser tomada de empréstimo para também estabelecer parâmetros normativos para a atuação estatal no combate à corrupção e na tutela de direitos metaindividuais. Nesse sentido, tais obrigações impõem aos Estados o dever de adotar medidas adequadas e eficazes para a prevenção, investigação e punição de atos corruptivos. Os acordos de leniência constituem materialização concreta dessas obrigações, representando instrumento indispensável para o cumprimento do dever estatal de investigação com a devida diligência. Sua legitimidade deve decorrer não apenas da previsão legal expressa, mas também da interpretação sistemática do ordenamento jurídico, iluminada pelas exigências impostas pelos tratados internacionais de prevenção e combate à corrupção, compreendidos como espécies de tratados de direitos humanos.

A interpretação sobre a amplitude para a utilização dos acordos de leniência deve guiar-se pelos *standards* estabelecidos pela jurisprudência interamericana e pelos tratados internacionais, observando-se o ideal de eficiência e efetividade na persecução de ilícito e recuperação de ativos. O controle de convencionalidade, cuja concretização deve ser feita pelo Ministério Público, impõe que tal interpretação maximize a eficácia dos acordos como instrumento de proteção dos direitos humanos, reconhecendo-se a correlação direta entre combate eficaz à corrupção e proteção efetiva dos direitos fundamentais. Nesse passo, é possível afirmar que a legitimidade ministerial para os acordos de leniência previstos na Lei n.º 12.846/2013 encontra sólido fundamento no princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais e nas obrigações processuais penais positivas estabelecidas pela jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

A corrupção constitui fenômeno que transcende a mera violação de normas administrativas, configurando-se como ameaça estrutural aos próprios direitos fundamentais e ao Estado Democrático de Direito. Por conta disso, a ampliação das estratégias e instrumentos de prevenção, combate e controle é salutar.<sup>15</sup> A apropriação

<sup>15</sup> Segundo Alexandre Vêras Vieira, “la corrupción es un fenómeno constante en la vida social, intrínseco a la convivencia humana. Por lo tanto, su control depende de la diversificación y ampliación de las estrategias de enfrentamiento. Como señala Gil Villa (2013)30 en su ensayo “Discursos sobre corrupción en México”, es imprescindible adoptar una pedagogía social que permita identificar la corrupción en toda su extensión. El académico destaca la importancia de que “el ‘enfermo’ de corrupción, es decir, el ciudadano normal y corriente, admita su enfermedad, real o potencial (...)”. En este sentido, sugiere que “habría que racionalizar



indevida de recursos públicos, a distorção de políticas públicas e a erosão da confiança nas instituições democráticas produzem efeitos deletérios que se irradiam por todo o sistema de proteção dos direitos humanos. Nesse contexto, os acordos de leniência ministeriais representam benfeitoria ferramenta para o cumprimento das obrigações estatais positivas de prevenção e combate à corrupção, concretizando, com isso, a proteção suficiente a direitos fundamentais, uma vez que tais obrigações exigem que os Estados adotem todas as providências necessárias e adequadas para a apuração de fatos ilícitos, respeitando-se o equilíbrio com os direitos fundamentais dos investigados.

O Ministério Público, como órgão promotor de exame de convencionalidade, deve promover a interpretação da Lei Anticorrupção à luz de tratados internacionais de combate à corrupção, como instrumentos de proteção aos direitos humanos, e da jurisprudência das Cortes supranacionais. As Recomendações n.º 123/2022, do CNJ, e n.º 96/2023, do CNMP, conferem densidade normativa a essa orientação, estabelecendo diretrizes específicas para a implementação do controle de convencionalidade no cotidiano forense. O *status* supralegal dos tratados anticorrupção produz efeitos jurídicos significativos, situando-os hierarquicamente acima das leis ordinárias e estabelecendo-os como parâmetro de controle de convencionalidade.

Tal reconhecimento impõe interpretação que maximize a eficácia dos acordos de leniência como instrumento célere e eficiente de prevenção e repressão de ilícitos contra a administração pública, combate à corrupção e recuperação de ativos. A limitação injustificada da legitimidade para os acordos de leniência produz ainda efeito contraproducente, desestimulando a implementação de programas de *compliance* e a cooperação espontânea das pessoas jurídicas. Tal restrição contraria os objetivos fundamentais do sistema brasileiro da probidade, compromete a efetividade do sistema preventivo e, por conseguinte, a própria concretização de direitos humanos. Portanto, os acordos de leniência ministeriais não apenas se harmonizam com os postulados constitucionais e convencionais, mas constituem verdadeiro imperativo decorrente das obrigações processuais positivas de combate à corrupção. A efetivação do Estado Democrático de Direito e dos Direitos Humanos exige instrumentos adequados para o enfrentamento da corrupção.

Por fim, as obrigações processuais positivas exigem que os órgãos de persecução disponham de margem adequada de conformação para o desenvolvimento de estratégias inovadoras e eficazes de combate à corrupção. Nesse contexto, perseguições institucionais injustificadas acabam por promover um verdadeiro “apagão” de práticas inovadoras, desestimulando a adoção de técnicas investigativas versáteis e criativas, resultando no comprometimento da proteção de direitos. O temor de responsabilização desproporcional por atos funcionais praticados dentro dos limites da legalidade gera efeito paralisante sobre a atividade ministerial, resultando em retrocesso institucional

---

la materia de la corrupción como un cuerpo de estudio que permite ser atacado con múltiples estrategias, comenzando por las educativas, a través de dinámicas de grupo en las aulas desde los primeros años de educación formal” (2025, p. 30)

que, em última análise, prejudica a coletividade e compromete a efetivação dos direitos fundamentais cuja proteção depende do combate eficaz à corrupção.

A efetividade das obrigações processuais positivas pressupõe, portanto, ambiente institucional que assegure aos membros do Ministério Público liberdade funcional adequada para o desenvolvimento de estratégias investigativas inovadoras, sempre observadas a bússola da moralidade e do interesse público, além dos direitos e garantias fundamentais do processo. O espaço de conformação necessário para o cumprimento das obrigações positivas na tutela da probidade não se confunde com arbitrariedade, mas constitui pressuposto indispensável para que os órgãos de persecução possam adaptar-se às complexidades crescentes dos esquemas corruptivos e da criminalidade contemporâneos. Apenas mediante o reconhecimento dessa margem de discricionariedade técnica, exercida com responsabilidade e transparência, será possível assegurar que o sistema de justiça brasileiro cumpra adequadamente as obrigações internacionais assumidas no âmbito da proteção dos direitos humanos, materializando o imperativo constitucional de eficiência na persecução de ilícitos e conferindo densidade normativa ao princípio da proteção eficiente dos direitos fundamentais.

### Referências bibliográficas

ANDRADE, Carlos Gustavo Coelho de. Obrigações positivas em matéria penal: efeitos e limites da Jurisprudência Interamericana em caso de violações de direitos humanos. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.º 77, jul./set. 2020. Disponível em:<[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Carlos\\_Gustavo\\_Coelho\\_de\\_Andrade.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1904662/Carlos_Gustavo_Coelho_de_Andrade.pdf)>

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça - CNJ. *Recomendação n.º 123/2022*. Brasília, 2022.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP. *Recomendação n.º 96/2023*. Brasília, 2023.

CAMBI, Eduardo, Letícia de Andrade Porto, Thimotie Aragon Heemann. controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista Jurídica da Corregedoria Nacional*, Brasília, vol. VII, 2019. Disponível em:<<https://ojs.cnmp.mp.br/index.php/rjcn/article/view/536/406>>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Resolucion.1/18: Corrupción y Derechos Humanos*. Washington, D.C., 2 mar. 2018. Disponível em:<<https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-18-es.pdf>>.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*. Washington, D.C.: CIDH; OEA, 2019. Disponível em:<<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>>.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 23: Corrupción y Derechos Humanos*. 2. ed. San José, Costa Rica: Corte IDH, 2025. Disponível em:<<https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1642>>.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Almonacid Arellano e outros vs. Chile*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de setembro de 2006. Série C n.º 154.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso González e outras ("Campo Algodoeiro") vs. México*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2009. Série C n.º 205.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso López Mendoza vs. Venezuela*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 1º de setembro de 2011. Série C n.º 233.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Radilla Pacheco vs. México*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2009. Série C n.º 209.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Gelman vs. Uruguai*. SENTENÇA DE 24 DE FEVEREIRO DE 2011 (*Mérito e Reparações*)

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*. Mérito. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C n.º 4. Disponível em:<[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1260368/Caso\\_Velasquez\\_Rodrigues\\_Vs\\_Honduras.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/1260368/Caso_Velasquez_Rodrigues_Vs_Honduras.pdf)>

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. *As Obrigações Processuais Penais Positivas: segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos*. Livraria do Advogado, 2023. 4ª Edição, revista, atualizada e ampliada.

FISCHER, Douglas; PEREIRA, Frederico Valdez. As obrigações processuais penais positivas segundo os precedentes das cortes europeia e interamericana de direitos humanos. *Revista Acadêmica Escola Superior do Ministério Público do Ceará*. 2019. Disponível em:<<https://mpce.mp.br/wp-content/uploads/2019/07/ARTIGO-4.pdf>>

GUSSOLI, Felipe Klein. Controle de convencionalidade pela função administrativa do Estado. 2023. Tese (doutorado em direito) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de pós-graduação em Direito, Curitiba, 2023. disponível em:<<https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/87005/R%20-%20T%20-%20FELIPE%20KLEIN%20GUSSOLI.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>

INTER-AMERICAN COMMISSION ON HUMAN RIGHTS. *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 6 de diciembre de 2019 / Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.L/V/II) ISBN 978-0-8270-6979-4. Disponível em:<<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDDHHES.pdf>>

MAZZUOLI, Valerio De Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Aferição e controle de convencionalidade pelo Ministério Público. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.º 78, out./dez. 2020. Disponível em:<[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2026467/Valerio\\_de\\_Oliveira\\_Mazzuoli\\_%26\\_Marcelle\\_Rodrigues\\_da\\_Costa\\_e\\_Faria\\_%26\\_Kledson\\_Dionysio\\_de\\_Oliveira.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/2026467/Valerio_de_Oliveira_Mazzuoli_%26_Marcelle_Rodrigues_da_Costa_e_Faria_%26_Kledson_Dionysio_de_Oliveira.pdf)>

MAZZUOLI, Valerio De Oliveira; FARIA, Marcelle Rodrigues da Costa e; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. *Controle de convencionalidade pelo Ministério Público*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

MAZZUOLI, Valerio; ANDRADE, Landolfo. Incorporação das convenções de combate à corrupção no direito brasileiro e a Lei de Improbidade Administrativa. *Revista De Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 283, n. 3, p. 179-206, set./dez. 2024. Disponível em:<<https://doi.org/10.12660/rda.v283.2024.89876>>

OLIVEIRA, Kledson Dionysio. *Processo Penal convencional e fundamentos das obrigações positivas do estado em matéria penal*. 1ª edição. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2022.

PEREIRA, Frederico Valdez. *Fundamentos do Justo Processo Penal Convencional: as garantias processuais e o valor instrumental do devido processo*. 1ª Edição. Belo Horizonte, São Paulo: D'Plácido, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. Direitos fundamentais e direito penal: breves notas a respeito dos limites e possibilidades de aplicação das categorias da proibição de excesso e de insuficiência em matéria criminal: a necessária e permanente busca da superação dos “fundamentalismos” hermenêuticos. *Revista da EMESC*, Florianópolis, V. 15, n. 21, 2008. Pag. 37-74.

STRECK, Maria Luiza Schafer. *Direito Penal e Constituição: a face oculta da proteção dos direitos fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2009.

VIEIRA, Alexandre Vêras. La delincuencia y sus reflejos en la identidad colectiva: breves consideraciones sobre una política anticorrupción. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n.º 96, abr./jun. 2025. Disponível em:<[https://www.mprj.mp.br/documents/20184/8126434/Book\\_RMP-96.pdf](https://www.mprj.mp.br/documents/20184/8126434/Book_RMP-96.pdf)>

# Prints de WhatsApp e mensagens eletrônicas como prova no processo penal: desafios da autenticidade, integridade e cadeia de custódia na era digital

*Whatsapp screenshots and electronic messages as evidence in criminal proceedings: challenges of authenticity, integrity and chain of custody in the digital era*

Gustavo Henrique de Andrade Cordeiro\*  
Rodrigo Murad Vitoriano\*\*

## Sumário

Introdução. 1. Prova digital no processo penal: conceito, características e delineamentos normativos. 1.1. Conceito e natureza jurídica da prova digital. 1.2. Características distintivas das provas digitais. 1.3. Requisitos de validade: autenticidade, integridade e cadeia de custódia. 1.4. Mensagens eletrônicas e prints de WhatsApp: problemas específicos. 1.5. O princípio do contraditório e a prova digital. 1.6. Prova emprestada e compartilhamento de provas digitais. 2. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre provas digitais. 2.1. Evolução jurisprudencial e paradigmas decisórios. 2.2. Inadmissibilidade de prints isolados em crimes de tráfico de drogas. 2.3. Quebra da cadeia de custódia e nulidade probatória. 2.4. Exigência de perícia técnica e padrões metodológicos. 2.5. Valoração probatória e necessidade de corroboração. 2.6. Síntese dos parâmetros jurisprudenciais. 3. Desafios contemporâneos e perspectivas futuras. 3.1. Deepfakes e inteligência artificial: a ameaça à confiabilidade probatória. 3.2. Blockchain como solução para autenticidade e integridade. 3.3. Hash criptográfico e certificação digital. 3.4. Normas técnicas internacionais e padronização. 3.5. Capacitação profissional e formação interdisciplinar. 3.6. Propostas legislativas e regulamentação específica. 3.7. Perspectivas futuras e cultura de integridade probatória. 4. Conclusão. Referências bibliográficas

\* Doutor em Direito pela Instituição Toledo de Ensino (ITE). Mestre em Direito pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM). Promotor de Justiça no Ministério Público do Estado de São Paulo. Pró-Reitor Acadêmico e Professor titular do Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM). Coordenador do Grupo de Estudos de Marília 'João Batista de Santana' da Associação Paulista do Ministério Público. E-mail: gustavomqv@hotmail.com. Telefone: 14 99719-1987. Currículo lattes: <http://lattes.cnpq.br/6687308419664444>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4035-1628>

\*\* Mestrando em Direito Digital pelo Centro Universitário Eurípides de Marília (UNIVEM). Procurador Jurídico do Poder Legislativo de Jales/SP.

## Resumo

A crescente digitalização das comunicações interpessoais trouxe ao processo penal brasileiro desafios inéditos quanto à utilização de *prints* de WhatsApp e mensagens eletrônicas como meio de prova. Este estudo analisa os requisitos de autenticidade, integridade e cadeia de custódia necessários à validade jurídica dessas provas digitais, examinando a construção jurisprudencial do Superior Tribunal de Justiça e o diálogo entre doutrina nacional e estrangeira. Demonstra-se que, embora relevantes para investigações, tais elementos não possuem força probatória plena quando isolados, demandando perícia técnica e corroboração. Analisa-se ainda o impacto de tecnologias emergentes — *blockchain*, inteligência artificial e *deepfakes* — sobre a confiabilidade probatória, propondo soluções que compatibilizem inovação tecnológica com segurança processual e proteção de direitos fundamentais.

## Abstract

*The increasing digitalization of interpersonal communications has brought unprecedented challenges to Brazilian criminal proceedings regarding the use of WhatsApp screenshots and electronic messages as evidence. This study analyzes the requirements of authenticity, integrity, and chain of custody necessary for the legal validity of such digital evidence, examining the jurisprudential construction of the Superior Court of Justice and the dialogue between national and foreign doctrine. It demonstrates that, although relevant for investigations, such elements do not have full probative force when isolated, requiring technical expertise and corroboration. The impact of emerging technologies — blockchain, artificial intelligence, and deepfakes — on evidentiary reliability is also analyzed, proposing solutions that reconcile technological innovation with procedural security and protection of fundamental rights.*

**Palavras-chave:** Prova digital. Processo penal. Cadeia de custódia. WhatsApp. *Deepfakes*.

**Keywords:** Digital evidence. Criminal procedure. Chain of custody. WhatsApp. *Deepfakes*.

## Introdução

A revolução digital das últimas décadas transformou radicalmente não apenas as formas de comunicação interpessoal, mas também a própria natureza das provas disponíveis ao processo penal. Aplicativos de mensagens instantâneas, especialmente o WhatsApp, converteram-se em ferramentas onipresentes na vida cotidiana, corporativa e, inevitavelmente, nas atividades criminosas. Nesse contexto de intensa digitalização da vida social, *prints* de conversas e mensagens eletrônicas passaram a figurar rotineiramente como elementos probatórios nas investigações

criminais brasileiras, suscitando debates fundamentais sobre sua confiabilidade, validade jurídica e compatibilidade com os princípios constitucionais do contraditório, ampla defesa e devido processo legal. A facilidade aparente de obtenção desses registros contrasta dramaticamente com sua fragilidade técnica, criando tensão permanente entre eficiência investigativa e segurança processual.

Essa tensão materializa-se numa problemática central que orienta toda esta investigação: em que medida *prints* de WhatsApp e mensagens eletrônicas podem ser considerados provas idôneas no processo penal brasileiro e quais critérios técnicos e jurídicos devem orientar rigorosamente sua admissibilidade e valoração pelo julgador, especialmente diante dos riscos crescentes de adulteração proporcionados por tecnologias emergentes como *deepfakes* e inteligência artificial generativa? A resposta a essas indagações não apenas determina a legitimidade de inúmeras condenações já proferidas, mas também orienta o futuro do processo penal numa sociedade crescentemente digitalizada.

Diante dessa problemática, o objetivo geral desta pesquisa consiste em analisar criticamente o tratamento jurídico conferido às provas digitais no processo penal brasileiro, com ênfase específica nas mensagens eletrônicas e capturas de tela. Desdobram-se desse propósito central objetivos específicos que estruturam todo o desenvolvimento: examinar detalhadamente o conceito, características distintivas e requisitos de validade das provas digitais à luz da doutrina processual nacional e estrangeira; investigar sistematicamente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre admissibilidade e valoração dessas provas; avaliar criticamente os desafios impostos por tecnologias emergentes à integridade probatória; e propor diretrizes técnicas e jurídicas para aprimorar substancialmente a utilização desses elementos no processo penal contemporâneo.

Para alcançar esses objetivos, a metodologia empregada ancora-se no método dedutivo, partindo de premissas gerais consolidadas sobre teoria da prova e direito processual penal para alcançar conclusões específicas sobre as peculiaridades das provas digitais. Utiliza-se pesquisa bibliográfica qualificada em artigos científicos indexados, doutrina especializada, legislações nacionais e estrangeiras e jurisprudências paradigmáticas, privilegiando fontes primárias e secundárias de reconhecido rigor acadêmico. Destacam-se especialmente publicações em periódicos de alto impacto e obras de autores nacionais e internacionais reconhecidos nas áreas de direito digital, processo penal e computação forense, assegurando fundamentação teórica sólida e atualizada.

O desenvolvimento da pesquisa estrutura-se em três capítulos complementares e progressivos. O primeiro desenvolve minuciosamente o conceito de prova digital, suas características distintivas — imaterialidade, volatilidade, desprendimento do suporte físico, suscetibilidade de clonagem e necessidade de intermediação tecnológica — e os delineamentos específicos das mensagens eletrônicas. Particular atenção dedica-se aos requisitos essenciais de autenticidade, integridade e cadeia de custódia, confrontando a dogmática processualista clássica com as especificidades

do ambiente digital e dialogando com autores como Casey (2011), Rodrigues (2011), Thamay e Tamer (2020), além de normas técnicas internacionais como a ISO 27037:2012.

Estabelecidos esses fundamentos teóricos, o segundo capítulo examina sistematicamente a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, demonstrando a evolução gradual, mas consistente, da compreensão jurisprudencial sobre a inadmissibilidade de *prints* isolados para fundamentar condenações. Analisam-se precedentes paradigmáticos que consolidaram exigências progressivamente mais rigorosas de robustez probatória, corroboração por outros meios e observância estrita da cadeia de custódia, especialmente após o advento da Lei n.º 13.964/2019. Essa análise jurisprudencial revela não apenas o estado atual da questão, mas também tendências evolutivas que orientarão decisões futuras. O terceiro capítulo, complementando essa construção, aborda desafios contemporâneos impostos por tecnologias emergentes — *blockchain*, inteligência artificial e *deepfakes* — analisando dialeticamente tanto os riscos de adulteração quanto as potencialidades dessas ferramentas para fortalecer a confiabilidade probatória quando adequadamente empregadas.

A relevância social e jurídica desta pesquisa justifica-se pela crescente e irreversível dependência do sistema de justiça criminal em relação às provas digitais, inserida num contexto paradoxal em que a sofisticação tecnológica simultaneamente facilita a investigação de crimes e potencializa dramaticamente os riscos de injustiças decorrentes de provas adulteradas, descontextualizadas ou incorretamente interpretadas. Compatibilizar eficiência investigativa necessária com segurança jurídica indispensável e proteção intransigente de direitos fundamentais constitui desafio inadiável para a dogmática processual penal contemporânea. Esse desafio exige necessariamente reflexão crítica e abordagem interdisciplinar que dialogue produtivamente com ciências da computação, criptografia, perícia forense digital e filosofia do direito, superando compartimentalizações disciplinares que historicamente limitaram a compreensão jurídica dos fenômenos tecnológicos.

## **1. Prova digital no processo penal: conceito, características e delineamentos normativos**

### **1.1. Conceito e natureza jurídica da prova digital**

A transformação digital da sociedade contemporânea impõe ao direito processual penal a necessidade urgente de compreender e regular adequadamente uma categoria probatória relativamente recente, cuja delimitação conceitual ainda suscita divergências doutrinárias significativas: a prova digital. Essa categoria não representa mera adaptação tecnológica de institutos tradicionais, mas constitui fenômeno qualitativamente novo que desafia pressupostos clássicos da teoria da prova. Para Casey (2011, p. 12), referência internacional indispensável em forense digital, prova digital pode ser definida como “qualquer dado armazenado ou transmitido usando um computador que confirma ou rejeita uma teoria a respeito de como ocorreu



um fato ofensivo ou que identifica elementos essenciais da ofensa como intenção”. Essa conceituação enfatiza apropriadamente a funcionalidade probatória dos dados digitais na reconstrução investigativa dos fatos, superando concepções meramente formalistas centradas no suporte material.

Desenvolvendo essa compreensão funcional, a doutrina nacional tem proposto definições progressivamente mais abrangentes e sofisticadas. Thamay e Tamer (2020, p. 35) avançam significativamente ao caracterizar a prova digital como “o instrumento jurídico vocacionado a demonstrar a ocorrência ou não de determinado fato e suas circunstâncias, tendo ele ocorrido total ou parcialmente em meios digitais”. Essa formulação possui mérito fundamental de reconhecer que a prova digital não se limita exclusivamente a fatos ocorridos no ambiente virtual, podendo igualmente servir como meio de demonstração de eventos do mundo físico que deixaram rastros eletrônicos. Essa amplitude conceitual revela-se essencial numa sociedade crescentemente digitalizada, na qual a maioria das interações humanas — mesmo aquelas aparentemente analógicas — produz inevitavelmente registros digitais que podem assumir relevância probatória.

Complementando essas perspectivas, Rodrigues (2011, p. 39), jurista português especializado em criminalidade informática, amplia ainda mais a compreensão ao inserir a prova digital no contexto sociológico mais amplo da Sociedade da Informação. Para o autor, ela representa “qualquer informação com valor probatório que é gerada, armazenada ou transmitida através de dispositivos eletrônicos”. Tal perspectiva ressalta apropriadamente a ubiquidade dos dispositivos digitais na vida contemporânea e sua consequente relevância probatória transversal, atravessando praticamente todas as modalidades delitivas. Não há mais crimes puramente analógicos; mesmo delitos tradicionais como homicídio ou roubo frequentemente deixam rastros digitais — registros de geolocalização, mensagens eletrônicas, transações bancárias — que se tornam elementos probatórios fundamentais.

Essa multiplicidade conceitual reflete, na verdade, complexidade mais profunda relacionada à natureza jurídica da prova digital, questão que tem sido objeto de intensos debates doutrinários. Parte significativa da doutrina processualista, talvez por comodismo metodológico, tende a classificá-la simplesmente como espécie de prova documental, aplicando-lhe subsidiariamente as regras tradicionais dos documentos físicos. Essa equiparação simplista, todavia, ignora diferenças qualitativas fundamentais. Badaró (2021, p. 45) critica incisivamente essa abordagem reducionista, advertindo que equiparação acrítica desconsidera perigosamente as peculiaridades técnicas essenciais do ambiente digital — volatilidade, mutabilidade, dependência de intermediação tecnológica —, defendendo consequentemente tratamento normativo específico que leve seriamente em conta essas características distintivas. Não se trata de criar categoria probatória privilegiada, mas de reconhecer honestamente que pressupostos desenvolvidos para documentos de papel simplesmente não se aplicam adequadamente a registros eletrônicos.

Diante dessa complexidade conceitual e classificatória, o ordenamento jurídico brasileiro ainda carece lamentavelmente de disciplina legal específica e sistemática sobre prova digital. O Código de Processo Penal, elaborado em 1941 e apenas parcialmente atualizado desde então, evidentemente não contempla essa categoria probatória, aplicando-se por analogia disposições gerais sobre prova documental e pericial. Essa lacuna legislativa gera insegurança jurídica significativa, deixando para os tribunais a tarefa de construir casuisticamente parâmetros de admissibilidade e valoração. O advento da Lei n.º 13.964/2019, conhecida como Pacote Anticrime, representou avanço parcial, mas relevante, ao introduzir nos artigos 158-A a 158-F do CPP disciplina detalhada da cadeia de custódia. Embora esses dispositivos não mencionem explicitamente provas digitais, a jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça tem aplicado extensivamente essas regras ao ambiente eletrônico, reconhecendo que preservação de integridade é ainda mais crítica para vestígios digitais do que para evidências físicas tradicionais.

Complementando esse arcabouço normativo doméstico, a norma ISO 27037:2012, referência técnica internacional de observância recomendada, estabelece diretrizes operacionais detalhadas para identificação, coleta, aquisição e preservação de provas eletrônicas. A norma define-as tecnicamente como “dados armazenados ou transmitidos em formato binário que podem ter valor probatório”, enfatizando três atributos essenciais que devem orientar todo tratamento probatório: relevância (pertinência aos fatos investigados), confiabilidade (garantia de autenticidade e integridade) e suficiência (adequação para permitir análise conclusiva). Esses critérios técnicos, embora não possuam força legal vinculante no Brasil, constituem *standards* profissionais internacionalmente reconhecidos que orientam peritos forenses mundialmente e são crescentemente invocados pela jurisprudência brasileira como parâmetros de avaliação da qualidade metodológica das perícias realizadas.

## 1.2. Características distintivas das provas digitais

Compreendida conceitualmente a prova digital, impõe-se examinar detidamente suas características distintivas, que a diferenciam substancialmente das provas tradicionais e exigem adaptações metodológicas e procedimentais específicas. Essas características não constituem meras curiosidades técnicas, mas determinam fundamentalmente os riscos associados à utilização probatória e os cuidados necessários para mitigá-los. Saad Gimenes, Rossi e Partata (2024, p. 5) identificam sistematicamente cinco características distintivas fundamentais: imaterialidade, volatilidade, desprendimento do suporte físico, suscetibilidade de clonagem e necessidade de intermediação de equipamento. Cada uma dessas características apresenta implicações jurídicas específicas que demandam análise aprofundada.

A imaterialidade refere-se fundamentalmente à natureza incorpórea dos dados digitais, constituídos por impulsos elétricos binários que adquirem significado apenas mediante processo interpretativo realizado por dispositivos eletrônicos. Diferentemente de documentos físicos tradicionais, cuja existência material é direta e

palpavelmente perceptível aos sentidos humanos, os registros digitais permanecem invisíveis e incompreensíveis sem mediação tecnológica apropriada. Essa característica impõe desafios específicos e peculiares para coleta, armazenamento e apresentação judicial: como garantir que o registro apresentado em juízo corresponde exatamente ao originalmente coletado, se ambos carecem de existência material verificável independentemente? Como assegurar que nenhuma manipulação intermediária alterou imperceptivelmente o conteúdo? Essas questões, inexistentes ou triviais no contexto de documentos físicos, tornam-se centrais e extremamente complexas no ambiente digital.

Ainda mais problemática revela-se a volatilidade, talvez o aspecto mais preocupante das provas digitais do ponto de vista jurídico-processual. Refere-se à extrema facilidade com que dados eletrônicos podem ser alterados, corrompidos ou destruídos, frequentemente sem deixar rastros óbvios da manipulação. Neto e Dos Santos (2020, p. 8) alertam apropriadamente que “a volatilidade dos dados deve ser identificada para garantir a correta ordem dos métodos de coleta e aquisição para minimizar o risco de dano à prova digital”. Arquivos podem ser inadvertidamente modificados pelo simples ato de visualização, sem qualquer intenção manipulativa; metadados cruciais — data de criação, modificação, autoria — podem ser perdidos por manuseio tecnicamente inadequado mas bem-intencionado; e evidências digitais podem ser completamente destruídas por procedimentos investigativos equivocados. Pior ainda, alterações intencionais e maliciosas podem ser realizadas com sofisticação tecnológica tal que se tornam praticamente indetectáveis sem análise forense especializada extremamente complexa.

O desprendimento do suporte físico, terceira característica essencial, significa que dados digitais podem ser transferidos livremente entre dispositivos diversos e armazenados em múltiplas localidades simultâneas sem perder sua essência informacional. Enquanto documento físico está necessariamente vinculado ao papel específico em que foi escrito, arquivo digital pode existir simultaneamente em computador, *smartphone*, servidor remoto e dispositivo de *backup*, todos contendo informação idêntica. Essa mobilidade informacional, embora facilite investigações mediante criação de cópias forenses que preservam o original, também dificulta sobremaneira a determinação da origem autêntica e da autoria real do material probatório. Qual cópia constitui o “original”? Quem efetivamente criou o arquivo se ele existe em múltiplos dispositivos pertencentes a pessoas diferentes? Essas questões desafiam conceitos jurídicos tradicionais de originalidade e autenticidade.

Relacionada intimamente a essa característica, a suscetibilidade de clonagem permite realização de cópias idênticas e teoricamente infinitas dos arquivos originais, desde que observados procedimentos técnicos adequados de espelhamento forense. Essa propriedade, aparentemente problemática, pode na verdade fortalecer significativamente a confiabilidade probatória quando adequadamente explorada. Mediante técnicas de clonagem forense bit-a-bit e cálculo de *hash* criptográfico, é possível criar cópias matematicamente idênticas ao original, permitindo múltiplas

análises por peritos diversos sem risco de comprometer o material original. Isso viabiliza contraditório técnico efetivo, permitindo que a defesa realize suas próprias análises periciais em cópia certificadamente idêntica àquela analisada pela acusação. Todavia, essa mesma propriedade facilita também criação de cópias adulteradas que podem ser falsamente apresentadas como autênticas se não houver controles rigorosos de cadeia de custódia e verificação criptográfica de integridade.

Finalmente, a necessidade de intermediação de equipamento implica que dados digitais, em sua forma bruta de sequência binária de zeros e uns, são absolutamente incompreensíveis ao ser humano, requerendo dispositivos e *software* específicos para processamento e visualização. Essa dependência tecnológica introduz camadas adicionais de complexidade e potenciais pontos de falha na cadeia probatória. O equipamento utilizado para visualização pode alterar inadvertidamente metadados? O *software* empregado interpreta corretamente os dados ou introduz distorções? Essas questões técnicas, aparentemente periféricas, podem ter implicações jurídicas fundamentais para validade probatória.

Sintetizando essas características, Kerr (2005, p. 285), jurista estadunidense especializado em direito processual penal digital, observa perspicazmente que elas conferem às provas digitais natureza epistemológica fundamentalmente diversa das provas tradicionais, exigindo consequentemente “novos paradigmas procedimentais que reconheçam honestamente a especificidade do ambiente digital”. O autor sustenta que princípios constitucionais tradicionais de proteção contra buscas e apreensões irrazoáveis devem ser reinterpretados substancialmente à luz dessas peculiaridades tecnológicas, evitando tanto aplicação mecânica de regras desenvolvidas para contexto analógico quanto abandono irresponsável de garantias fundamentais conquistadas historicamente. Encontrar esse equilíbrio delicado constitui desafio central do processo penal contemporâneo.

### **1.3. Requisitos de validade: autenticidade, integridade e cadeia de custódia**

Estabelecidas as características distintivas das provas digitais, impõe-se examinar detalhadamente os requisitos cumulativos essenciais para sua validade jurídica no processo penal. Três requisitos emergem consensualmente na doutrina e jurisprudência como absolutamente indispensáveis: autenticidade, integridade e preservação da cadeia de custódia. Embora esses requisitos sejam teoricamente aplicáveis a todas as categorias probatórias, assumem contornos específicos e rigor intensificado no ambiente digital, precisamente em razão das características de volatilidade e manipulabilidade anteriormente examinadas. Compreender profundamente esses requisitos e suas implicações práticas constitui pressuposto essencial para utilização juridicamente legítima de provas digitais.

A autenticidade refere-se fundamentalmente à demonstração convincente de que a prova provém efetivamente da fonte alegada e corresponde genuinamente ao que se propõe ser. Não basta apresentar arquivo digital; é imperativo demonstrar que

ele foi realmente criado por quem se alega, no momento indicado, nas circunstâncias afirmadas. Casey (2011, p. 60) explica meticulosamente que “para demonstrar que a evidência digital é autêntica, é geralmente necessário satisfazer o tribunal de que ela foi adquirida de um computador específico e/ou localização, que uma cópia completa e exata da evidência digital foi adquirida, e que ela permaneceu inalterada desde que foi coletada”. No processo penal brasileiro, a autenticidade deve ser demonstrada mediante perícia técnica qualificada ou outros meios idôneos que identifiquem inequivocamente a autoria e origem do material probatório, não se admitindo presunções frágeis baseadas em meras aparências ou declarações unilaterais.

Intimamente relacionada, mas conceitualmente distinta, a integridade diz respeito à garantia rigorosa de que o conteúdo da prova não sofreu absolutamente nenhuma alteração, intencional ou inadvertida, desde sua criação ou coleta inicial até sua apresentação final em juízo. Didier Júnior, Braga e Oliveira (2025, p. 221-222) afirmam categoricamente que “para a atribuição de força probante a documentos eletrônicos e outras informações extraídas de meios digitais, é fundamental avaliar rigorosamente o grau de segurança e de certeza que se pode ter, sobretudo quanto à sua autenticidade, que permite identificar sua autoria, e à sua integridade, que permite garantir a inalterabilidade do seu conteúdo”. Qualquer dúvida razoável sobre integridade compromete fatalmente a confiabilidade probatória, impedindo utilização legítima no processo penal, onde presunção de inocência exige padrão probatório elevado.

Para verificação técnica de integridade, a função de *hash* criptográfico constitui ferramenta essencial e praticamente insubstituível. Mediante aplicação de funções matemáticas específicas — MD5, SHA-1 ou SHA-256 — gera-se identificador único e irrepetível do arquivo, funcionando como verdadeira “impressão digital” digital. Qualquer modificação no arquivo, por absolutamente mínima e aparentemente insignificante que seja, alterará completamente o *hash* resultante, evidenciando imediatamente a violação da integridade. A ISO 27037:2012 recomenda expressamente o cálculo e registro meticuloso de *hash* em todas as etapas significativas de manipulação probatória, criando trilha auditável que permite verificação posterior de que o arquivo não sofreu nenhuma alteração indevida ao longo de toda cadeia de custódia.

Integrando e operacionalizando esses dois requisitos, a cadeia de custódia representa o conjunto articulado e documentado de procedimentos destinados a rastrear toda a história cronológica do vestígio, desde sua identificação inicial até o descarte final, assegurando rastreabilidade completa e transparente. Lopes Jr. (2023, p. 578) define-a precisamente como “o conjunto de procedimentos concatenados, como uma corrente cujos elos não podem ser rompidos, que se destina a preservar rigorosamente a integridade da prova, sua confiabilidade e sua legalidade”. Prado (2019, p. 76-77) acrescenta perspicazmente que a cadeia de custódia “permite ao tribunal vincular convincentemente a evidência digital ao crime investigado”, sendo absolutamente essencial para demonstrar autenticidade e fundamentar condenações

legítimas. Quebrada qualquer elo dessa corrente, compromete-se irreparavelmente a confiabilidade de toda prova.

A Lei n.º 13.964/2019 introduziu no Código de Processo Penal brasileiro disciplina específica e relativamente detalhada sobre cadeia de custódia nos artigos 158-A a 158-F, estabelecendo fases obrigatórias que devem ser rigorosamente observadas e minuciosamente documentadas: reconhecimento (identificação do vestígio), isolamento (preservação contra contaminação), fixação (documentação fotográfica e descritiva), coleta (remoção adequada), acondicionamento (embalagem apropriada), transporte (movimentação segura), recebimento (transferência documentada), processamento (análise técnica), armazenamento (guarda apropriada) e descarte (destinação final). Embora a lei não mencione explicitamente provas digitais, doutrina e jurisprudência têm aplicado extensivamente esses dispositivos ao ambiente eletrônico, adaptando-os inteligentemente às especificidades tecnológicas. Por exemplo, “isolamento” de evidência digital pode significar bloqueio de sinais *wireless* para impedir alteração remota; “acondicionamento” pode envolver armazenamento em dispositivo protegido contra escrita; “transporte” pode ser transferência criptografada pela rede.

Importante ressaltar, todavia, que Nucci (2020, p. 285) adverte prudentemente que “a violação da cadeia de custódia não gera necessariamente e automaticamente nulidade absoluta, devendo o interessado demonstrar efetivo prejuízo concreto ou risco real de manipulação probatória”. Essa posição equilibrada, endossada majoritariamente pela jurisprudência do STJ, evita tanto formalismo excessivo quanto laxismo irresponsável. Adota-se critério de proporcionalidade: violações meramente formais, sem potencial real de comprometimento probatório, não justificam exclusão; inversamente, irregularidades graves que criem dúvida razoável sobre integridade devem resultar em inadmissibilidade. Todavia, o próprio Nucci ressalva que, especificamente em matéria de prova digital, dada a extrema facilidade de adulteração indetectável, “o ônus de demonstrar ausência de prejuízo deve recair sobre quem produziu irregularmente a prova”, invertendo presunção quando há falhas significativas na cadeia de custódia.

#### **1.4. Mensagens eletrônicas e *prints* de WhatsApp: problemas específicos**

Dentro do universo amplo das provas digitais, *prints* de conversas de WhatsApp e outras mensagens eletrônicas apresentam fragilidades probatórias particularmente agudas que justificam tratamento especialmente rigoroso e cauteloso. A facilidade técnica de adulteração mediante editores gráficos amplamente disponíveis gratuitamente, a impossibilidade prática de verificação de metadados em simples capturas de tela e a dificuldade inerente de confirmação inequívoca de autoria constituem obstáculos significativos à sua utilização como prova plena e autossuficiente. Essas vulnerabilidades não são meramente teóricas ou acadêmicas; casos concretos de fabricação de conversas falsas para incriminar desafetos têm sido documentados regularmente, revelando riscos reais de injustiças gravíssimas.

Miziara (2021, p. 3) assevera categoricamente, com toda razão, que “mensagens de textos enviadas por aplicativos e até mesmo *e-mails* não podem ser provadas validamente por simples *prints* acostados aos autos sem maiores cuidados metodológicos”. O autor fundamenta convincentemente essa posição restritiva na volatilidade e manipulabilidade características desses registros, que podem ser facilmente fabricados ou substancialmente modificados com ferramentas tecnológicas amplamente acessíveis inclusive a leigos. Aplicativos gratuitos permitem criar conversas completamente fictícias com aparência visualmente idêntica a conversas autênticas; editores de imagem possibilitam alterar conteúdo de capturas reais sem deixar indícios óbvios; e técnicas de manipulação cada vez mais sofisticadas desafiam até mesmo perícia especializada.

Diante dessas fragilidades alarmantes, doutrina e jurisprudência têm convergido progressivamente no sentido rigoroso de que *prints* isolados constituem meros indícios preliminares, carecendo absolutamente de corroboração robusta por outros elementos probatórios independentes ou validação pericial técnica qualificada. Três alternativas metodológicas apresentam-se como adequadas e aceitáveis. Primeira e preferencial: perícia técnica forense com extração direta do dispositivo original mediante procedimentos padronizados que observem rigorosamente normas como a ISO 27037:2012. Segunda: confirmação convergente por depoimentos independentes das partes envolvidas ou testemunhas presenciais que possam atestar contexto e autenticidade das comunicações. Terceira: utilização de ferramentas comerciais certificadas de coleta que automatizem procedimentos forenses e gerem documentação auditável de cadeia de custódia, assegurando integridade mediante *hash* criptográfico.

A perícia forense em dispositivos móveis, quando adequadamente realizada, envolve procedimentos técnicos consideravelmente complexos e especializados. Inicia-se com bloqueio rigoroso de sinais *wireless* (modo avião ou uso de gaiola de Faraday) para impedir absolutamente qualquer alteração remota do dispositivo durante coleta. Prossegue com criação de imagem forense mediante cópia forense bit-a-bit de todo conteúdo do dispositivo, preservando dados até mesmo de aplicativos desinstalados. Inclui cálculo imediato de *hash* criptográfico para garantir integridade futura. Abrange extração meticulosa de metadados essenciais: data e hora precisas de envio e recebimento, localização geográfica quando disponível, identificadores únicos de dispositivos e contas, histórico de modificações. Culmina com elaboração de laudo técnico circunstanciado que documente minuciosamente toda metodologia empregada, permitindo repetição independente por peritos de assistência técnica. Somente mediante procedimentos dessa envergadura e rigor pode-se assegurar confiabilidade probatória genuinamente compatível com exigências constitucionais de devido processo legal.

A Norma ISO 27037:2012, como já mencionado anteriormente, mas cabe reiterar dada sua importância capital, estabelece que a coleta de evidências digitais deve observar inflexivelmente quatro princípios metodológicos fundamentais. A auditabilidade exige

documentação absolutamente completa de todos os procedimentos executados, permitindo que terceiros independentes avaliem retrospectivamente cada passo. A repetibilidade assegura que mesmos resultados sejam obtidos quando se replicam idênticos métodos e condições, conferindo estabilidade científica aos achados. A reprodutibilidade garante que diferentes analistas, em laboratórios diversos, cheguem a resultados consistentes empregando mesmas metodologias padronizadas, viabilizando verificação independente. A justificação demanda fundamentação técnico-científica rigorosa das técnicas específicas empregadas, explicitando escolhas metodológicas e limitações conhecidas. Esses princípios, conjugados harmoniosamente, estabelecem padrão de rigor metodológico indispensável para aceitabilidade jurídica das provas digitais em sistemas processuais sérios.

Cristalizando jurisprudencialmente essas exigências doutrinárias e técnicas, o Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento paradigmático no sentido de que “não são admissíveis como prova dados extraídos de celular sem metodologia adequada e documentação que garantam indubitavelmente sua integridade” (STJ, HC n.º 828.054/RN, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 23/04/2024). Esse precedente fundamental estabeleceu parâmetros rigorosos para admissibilidade de provas digitais, alinhando jurisprudência brasileira às melhores práticas internacionais e protegendo efetivamente direitos fundamentais contra condenações baseadas em elementos tecnicamente frágeis ou metodologicamente deficientes. Representa marco evolutivo significativo na jurisprudência do tribunal superior, sinalizando amadurecimento institucional na compreensão das especificidades e vulnerabilidades das provas digitais.

### **1.5. O princípio do contraditório e a prova digital**

Compreendidos os requisitos técnicos de validade das provas digitais, impõe-se examinar sua articulação com garantia processual fundamental: o contraditório judicial. Previsto no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal, como direito fundamental de todos os litigantes, o contraditório assume dimensão especialmente relevante e complexa no contexto das provas digitais, precisamente em razão de sua natureza técnica especializada que frequentemente excede conhecimento ordinário dos operadores jurídicos. O artigo 155 do Código de Processo Penal estabelece imperiosamente que “o juiz formará sua convicção pela livre apreciação da prova produzida em contraditório judicial”, impedindo categoricamente fundamentação exclusiva em elementos colhidos unilateralmente na fase investigativa sem possibilidade de contestação. Essa exigência constitucional, embora formalmente aplicável a todas as categorias probatórias, ganha contornos particularmente rigorosos quando se trata de registros eletrônicos cuja compreensão técnica escapa ao conhecimento jurídico tradicional.

Aprofundando essa compreensão, Lopes Jr. (2023, p. 392) sustenta incisivamente que “o contraditório não se resume jamais à mera possibilidade formal de manifestação, mas exige participação substantiva e efetiva na formação da prova, com reais condições materiais de influenciar concretamente o convencimento judicial”. No âmbito específico



das provas digitais, essa participação efetiva pressupõe necessariamente não apenas acesso formal ao material probatório digitalizado, mas também condições materiais concretas de contestá-lo tecnicamente. Isso implica múltiplas exigências práticas: possibilidade real de requerer contraprova pericial independente, com designação de perito de confiança da defesa; acesso irrestrito ao material digital original para análise técnica independente, não apenas visualização de *prints* ou relatórios; oportunidade efetiva de questionar minuciosamente metodologia empregada na coleta e análise dos dados, incluindo verificação de observância de protocolos como a ISO 27037:2012, confirmação de preservação de cadeia de custódia e validação de integridade mediante verificação de *hash* criptográfico.

Analisando experiência comparada internacional, Mason e Seng (2017, p. 92) observam que no sistema adversarial anglo-saxão, considerado modelo quanto a proteções processuais, admissibilidade de provas eletrônicas subordina-se rigorosamente a múltiplos testes de confiabilidade estabelecidos jurisprudencialmente. Deve-se demonstrar convincentemente que sistema computacional operava adequadamente no momento relevante, sem falhas ou mal funcionamentos que pudessem comprometer confiabilidade dos registros. É necessário provar que não houve alterações não autorizadas nos dados, mediante demonstração de controles de acesso e logs de auditoria. Exige-se evidência robusta de que cadeia de custódia foi preservada meticulosamente em todas etapas. Esses requisitos aplicam-se simetricamente tanto à acusação quanto à defesa, assegurando paridade de armas processual efetiva. A experiência comparada revela inequivocamente que tribunais estadunidenses e europeus mais desenvolvidos têm exigido progressivamente certificação obrigatória de peritos forenses digitais e rastreabilidade absolutamente completa dos procedimentos de coleta, sob pena de exclusão probatória automática.

Contrastando com esses padrões internacionais elevados, a assimetria técnica estrutural entre acusação e defesa constitui desafio particularmente grave no contexto brasileiro, onde desigualdades socioeconômicas se refletem dramaticamente também no acesso à justiça. Enquanto órgãos estatais de persecução dispõem potencialmente de laboratórios forenses especializados, equipamentos modernos e peritos qualificados capacitados continuamente, a defesa — especialmente defensoria pública ou advogados dativos — frequentemente carece completamente de recursos materiais para produzir contraprovas técnicas minimamente equivalentes. Gloeckner e Eilberg (2019, p. 187) defendem convincentemente que “o Estado deve imperativamente assegurar condições materiais efetivas para que defesa possa concretamente contraditar provas técnicas complexas, sob pena de violação estrutural à paridade de armas e comprometimento do próprio sistema acusatório constitucionalmente estabelecido”. Essa desigualdade estrutural de recursos, quando não adequadamente enfrentada mediante políticas públicas compensatórias, pode comprometer gravemente legitimidade de condenações baseadas preponderantemente em provas digitais tecnicamente sofisticadas que defesa não conseguiu efetivamente contestar por absoluta falta de meios materiais.

A solução institucional para esse impasse passa necessariamente por investimento público massivo e prioritário em infraestrutura pericial acessível democraticamente à defesa. Isso pode materializar-se através de múltiplos mecanismos complementares: criação de laboratórios forenses públicos independentes especificamente vinculados a defensorias públicas; estabelecimento de convênios institucionais com universidades públicas que mantenham laboratórios de pesquisa em computação forense, viabilizando realização de análises técnicas a custos subsidiados ou gratuitos; desenvolvimento de programas de assistência técnica gratuita para defesa em processos criminais; e capacitação de defensores públicos em noções básicas de computação forense, habilitando-os a formular quesitos técnicos pertinentes mesmo sem realizar perícias propriamente ditas. Somente mediante implementação efetiva de políticas desse tipo o contraditório digital deixará de ser garantia meramente retórica e formal, convertendo-se finalmente em instrumento substantivo e efetivo de controle da qualidade probatória e proteção concreta contra condenações injustas baseadas em elementos tecnicamente frágeis, manipulados ou incorretamente interpretados.

### 1.6. Prova emprestada e compartilhamento de provas digitais

Completando a análise dos aspectos fundamentais do regime jurídico das provas digitais, cumpre examinar instituto processual específico que ganha particular relevância nesse contexto: a prova emprestada. Embora não especificamente regulamentada no Código de Processo Penal vigente, gerando certa insegurança jurídica, a prova emprestada tem sido admitida consistentemente pela doutrina processualista e pela jurisprudência consolidada quando observadas determinadas condições essenciais relacionadas principalmente à preservação do contraditório no processo originário. Trata-se, tecnicamente, da utilização em determinado processo judicial de prova produzida anteriormente em outro feito, aproveitando-se material probatório já colhido mediante transporte formal para evitar duplicação desnecessária de esforços investigativos e promover economia processual desejável. Nucci (2024, p. 456) sistematiza didaticamente os requisitos cumulativos de admissibilidade: identidade substancial de partes ou, subsidiariamente, possibilidade efetiva de participação no processo originário onde prova foi produzida; observância rigorosa do contraditório e ampla defesa na produção originária da prova; e compatibilidade temática entre objetos processuais dos dois feitos, de modo que prova seja materialmente relevante para ambos.

No contexto específico e peculiar das provas digitais, instituto da prova emprestada e correlata prática do compartilhamento de provas entre investigações distintas ganham particular relevância prática, considerando custo técnico elevado e complexidade metodológica significativa das perícias forenses em dispositivos eletrônicos. Uma única extração forense completa de *smartphone*, quando adequadamente realizada por perito qualificado, pode consumir várias horas de trabalho especializado e gerar volume massivo de dados — frequentemente dezenas ou centenas de *gigabytes* — que podem conter evidências relacionadas

potencialmente a múltiplos crimes diversos, cometidos pela mesma pessoa ou por pessoas diferentes. Compartilhar racionalmente esses dados entre investigações conexas evita duplicação custosa de perícias, otimiza recursos públicos escassos e acelera investigações. Todavia, conforme adverte prudentemente Malan (2021, p. 134), “o compartilhamento indiscriminado e açodado de provas digitais entre investigações pode violar gravemente direitos fundamentais, especialmente quando envolve dados pessoais sensíveis protegidos ou comunicações constitucionalmente acobertadas por sigilo inviolável”. O autor destaca enfaticamente necessidade de autorização judicial específica e fundamentada para cada compartilhamento pretendido, com demonstração concreta de pertinência temática e necessidade investigativa, evitando devassas genéricas incompatíveis com Estado Democrático de Direito.

Essa preocupação garantista encontra respaldo normativo sólido na Lei Geral de Proteção de Dados (Lei n.º 13.709/2018), que estabelece limitações importantes e cogentes ao tratamento de dados pessoais mesmo em contexto investigativo criminal, exigindo observância inflexível dos princípios fundamentais da proporcionalidade, necessidade e finalidade específica. É verdade que o artigo 4º, inciso III, alínea “d”, excepciona formalmente da aplicação direta da LGPD o tratamento de dados realizado para fins legítimos de segurança pública e persecução penal. Todavia, essa exceção não pode ser interpretada expansivamente como carta branca para abusos. Deve ser interpretada sempre restritivamente à luz rigorosa dos direitos fundamentais constitucionalmente protegidos, especialmente privacidade e intimidade. Assim, mesmo em investigações criminais indubitavelmente legítimas, coleta e compartilhamento de dados digitais devem limitar-se estritamente ao necessário e proporcional, vedando-se terminantemente acesso indiscriminado ou utilização oportunista de informações não relacionadas diretamente aos fatos específicos sob apuração formal.

Reconhecendo necessidade urgente de disciplinar adequadamente essa matéria sensível, o anteprojeto do novo Código de Processo Penal, atualmente em tramitação legislativa na Câmara dos Deputados sob intensa discussão pública, prevê finalmente disciplina específica e relativamente detalhada para obtenção e compartilhamento de provas digitais nos artigos 298 a 320 do texto final consolidado. O artigo 301 condiciona expressamente obtenção de prova digital à prévia ordem judicial especificamente fundamentada, com descrição precisa e circunstanciada dos fatos investigados, indicação concreta de materialidade delitiva e indícios suficientes de autoria. O artigo 319, § 3º, dispositivo particularmente importante e inovador, dispõe especificamente sobre tratamento rigoroso de dados pessoais sensíveis encontrados fortuitamente durante investigações, determinando seu imediato apartamento físico em autos apartados sigilosos e vedando expressamente utilização desvinculada dos fatos originalmente autorizados a investigar. Essas disposições, quando finalmente aprovadas após tramitação legislativa que se arrasta, trarão segurança jurídica muito maior ao tema atualmente nebuloso, equilibrando melhor eficiência legitimamente desejável na persecução penal com proteção irrenunciável de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados.

Concluindo esse exame propedêutico dos fundamentos teóricos e normativos das provas digitais, estabelecidos detalhadamente conceito, características distintivas, requisitos de validade, exigências de contraditório e regime de compartilhamento, cumpre agora examinar sistematicamente como jurisprudência brasileira, especialmente do Superior Tribunal de Justiça, tem aplicado concretamente esses conceitos teóricos na apreciação prática de *prints* de WhatsApp e mensagens eletrônicas apresentados como prova em processos penais reais. Essa análise jurisprudencial revelará não apenas estado atual da questão na prática judiciária, mas também tendências evolutivas que orientarão decisões futuras, permitindo compreender se tribunais superiores têm observado adequadamente parâmetros técnicos identificados pela doutrina e quais critérios práticos efetivamente orientam admissibilidade e valoração dessas provas no processo penal contemporâneo brasileiro.

## 2. Jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre provas digitais

### 2.1. Evolução jurisprudencial e paradigmas decisórios

Estabelecidos solidamente os fundamentos teóricos das provas digitais no capítulo anterior, impõe-se agora examinar sistematicamente como esses conceitos doutrinários têm sido concretamente aplicados pela jurisprudência brasileira, especialmente pelo Superior Tribunal de Justiça, que desempenha constitucionalmente papel fundamental de uniformização da interpretação da legislação federal infraconstitucional em matéria processual penal. A evolução jurisprudencial do STJ revela movimento gradual, mas inequivocamente consistente de progressivo rigor na exigência de procedimentos técnicos adequados para coleta e análise de provas digitais, especialmente após advento da Lei n.º 13.964/2019 que introduziu disciplina específica de cadeia de custódia. Esse movimento jurisprudencial não é casual nem meramente formalista; reflete aprendizado institucional gradual sobre riscos concretos de condenações injustas baseadas em provas tecnicamente frágeis ou manipuladas.

Constituindo precedente verdadeiramente paradigmático que marca inflexão significativa na jurisprudência, o *Habeas Corpus* n.º 828.054/RN (Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, julgado em 23/04/2024) estabeleceu doutrina consolidada no sentido de que “não são admissíveis como prova dados extraídos de celular sem metodologia rigorosa e documentação completa que garantam indubitavelmente sua integridade”. Nesse caso concreto emblemático, autoridade policial havia extraído manualmente *prints* de conversas de WhatsApp do celular apreendido do acusado, juntando-os aos autos sem qualquer documentação dos procedimentos adotados, sem cálculo de *hash* para verificar integridade e sem perícia técnica formal que atestasse autenticidade. O acórdão determinou categoricamente exclusão desses *prints* e concessão da ordem de *habeas corpus* para absolvição do paciente quanto aos fatos provados exclusivamente mediante essas provas irregulares, reconhecendo expressamente quebra da cadeia de custódia e consequente imprestabilidade probatória absoluta do material irregularmente colhido.

A fundamentação detalhada do voto condutor enfatizou perspicazmente que “cadeia de custódia da prova digital exige imperativamente registro documental absolutamente completo e transparente dos procedimentos de arrecadação, lacração adequada, guarda segura e transferência rastreável, sob pena de impossibilitar completamente exercício efetivo do contraditório e ampla defesa constitucionalmente assegurados”. O acórdão expressamente invocou norma técnica ISO 27037:2012 como referencial metodológico apropriado, reconhecendo que, embora não possua força legal vinculante formal no ordenamento brasileiro, constitui *standard* técnico-científico internacionalmente reconhecido que deve orientar atuação pericial responsável. Essa decisão representa inequivocamente marco evolutivo significativo na jurisprudência do tribunal superior, alinhando interpretação brasileira às melhores práticas internacionais consolidadas em jurisdições mais desenvolvidas e maduras em matéria de forense digital, como Estados Unidos, Reino Unido e países escandinavos.

## 2.2. Inadmissibilidade de prints isolados em crimes de tráfico de drogas

Particularmente em matéria de tráfico de entorpecentes, categoria delitiva que infelizmente representa parcela expressiva dos processos criminais brasileiros, o STJ consolidou entendimento especialmente rigoroso e garantista quanto à manifesta insuficiência de provas exclusivamente digitais para fundamentar condenações. O Agravo Regimental no *Habeas Corpus* n.º 977.266/RN (Rel. Min. Reynaldo Soares da Fonseca, julgado em 20/03/2025, divulgado no Informativo 846) estabeleceu doutrina cristalina no sentido de que “condenação por tráfico de drogas exige inequivocamente prova concreta e material da materialidade delitiva, sendo manifestamente insuficientes *prints* isolados de redes sociais e mensagens eletrônicas desacompanhados de apreensão física da substância entorpecente”. Nesse caso específico revelador, investigação policial havia identificado perfis em redes sociais que ofereciam abertamente drogas para venda, coletando *prints* de postagens e conversas privadas. Embora o réu tenha inclusive confessado parcialmente divulgação de entorpecentes pela internet, o tribunal superior considerou absolutamente ilegal condenação fundamentada essencialmente nesses elementos digitais sem apreensão concreta da substância e sem laudo toxicológico definitivo comprovando natureza entorpecente.

O acórdão determinou enfaticamente que, mesmo diante de indícios convergentes e confissão parcial sobre divulgação virtual de drogas, configura flagrante ilegalidade manifesta condenação por crime de tráfico fundamentada essencialmente em *prints* de publicações de venda de entorpecentes em redes sociais e mensagens eletrônicas privadas, sem efetiva apreensão física da droga ou laudo toxicológico substitutivo. O Ministro Reynaldo Soares da Fonseca afirmou categoricamente no voto condutor que “materialidade delitiva no crime de tráfico pressupõe necessariamente demonstração inequívoca e concreta da existência física da substância ilícita, que não pode jamais ser presumida ou suprida por meros registros eletrônicos de conversas, por mais suspeitas que pareçam”. Laudo toxicológico definitivo permanece indispensável para comprovação dessa materialidade essencial, podendo excepcionalmente ser

suprido apenas por laudo preliminar que possua idêntica certeza técnica e validade científica equivalente, nunca por simples indícios digitais.

Esse entendimento rigoroso encontra respaldo sólido na melhor doutrina processual penal contemporânea. Lima (2020, p. 892) sustenta convincentemente que “crimes materiais, como tráfico de drogas que exige resultado naturalístico concreto, demandam comprovação efetiva e inequívoca do resultado típico consumado, sendo absolutamente insuficientes indícios ou presunções, ainda que numerosos e aparentemente robustos”. Exigência de apreensão física da substância e laudo toxicológico decorre não apenas da tipicidade material objetiva, mas principalmente da presunção constitucional de inocência e do princípio *in dubio pro reo* que devem orientar interpretação probatória em caso de dúvida razoável. Prints digitais, por mais numerosos e detalhados, geram sempre dúvida razoável insuperável quanto à materialidade concreta do crime, pois podem ter sido fabricados, descontextualizados ou interpretados equivocadamente.

Complementando essas perspectivas nacionais, Daniele (2011, p. 295), processualista italiano especializado em prova digital, observa perspicazmente que “prova digital, precisamente por sua natureza intrinsecamente volátil e facilmente manipulável, deve sempre e necessariamente ser corroborada por elementos materiais concretos quando estes forem possíveis e indispensáveis à comprovação da tipicidade objetiva”. Essa posição reflete consenso doutrinário internacional crescente sobre limitações probatórias inerentes aos registros eletrônicos em crimes materiais, reconhecendo honestamente que sofisticação tecnológica não elimina, mas antes intensifica, necessidade de provas materiais tradicionais quando factualmente disponíveis. O precedente do STJ, portanto, alinha-se apropriadamente com entendimento doutrinário internacional mais sofisticado, evitando tanto anacronismo de rejeitar sistematicamente provas digitais quanto ingenuidade perigosa de aceitá-las acriticamente como autossuficientes.

### **2.3. Quebra da cadeia de custódia e nulidade probatória**

Complementando construção jurisprudencial sobre exigências formais de admissibilidade, o STJ tem enfrentado reiteradamente casos concretos de quebra alegada ou demonstrada da cadeia de custódia de provas digitais, estabelecendo progressivamente critérios equilibrados para avaliação das consequências processuais dessas irregularidades. O *Habeas Corpus* n.º 205.441 (Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, julgado em maio/2025) declarou nulidade insanável de provas digitais obtidas de celular apreendido que não foi adequadamente lacrado mediante procedimento apropriado de preservação, reconhecendo expressamente quebra da cadeia de custódia e consequente impossibilidade de verificação de integridade. Nesse caso revelador, o dispositivo foi apreendido em flagrante, mas permaneceu custodiado informalmente na delegacia por vários dias antes de perícia, sem lacre apropriado e sem registro documental de quem teve acesso ao aparelho durante período de custódia policial.

O voto condutor esclareceu didaticamente que “ausência de lacre adequado em dispositivo eletrônico apreendido impossibilita demonstrar convincentemente que não houve acesso indevido ou manipulação do conteúdo armazenado, comprometendo irreversivelmente e irremediavelmente confiabilidade probatória do material posteriormente extraído”. O acórdão determinou consequentemente a exclusão completa das provas digitais derivadas dessa coleta irregular e anulação integral das decisões condenatórias fundamentadas preponderantemente nesse material. A fundamentação invocou expressamente artigos 158-A a 158-F do CPP, introduzidos pela Lei n.º 13.964/2019, que estabelecem procedimentos obrigatórios de preservação de cadeia de custódia aplicáveis também, por interpretação extensiva necessária, às provas digitais.

Importante destacar, todavia, que o STJ conscientemente não adota a teoria inflexível da nulidade automática por qualquer irregularidade formal na cadeia de custódia, evitando formalismo excessivo que poderia inviabilizar investigações. O Informativo 763 (5ª Turma) assentou equilibradamente que “violação de regras sobre cadeia de custódia não acarreta necessária e automaticamente nulidade processual, devendo interessado em alegar vício demonstrar concretamente efetivo prejuízo real ou risco objetivo de manipulação probatória”. Essa posição adota critério prudente de proporcionalidade: irregularidades meramente formais, sem potencial demonstrável de comprometimento da confiabilidade, não justificam exclusão probatória; inversamente, irregularidades graves que gerem dúvida razoável sobre integridade devem resultar em inadmissibilidade.

Nucci (2020, p. 289) defende doutrinariamente essa orientação equilibrada, argumentando convincentemente que “teoria das nulidades no processo penal brasileiro rejeita tradicionalmente formalismos excessivos e burocráticos, exigindo sempre demonstração de prejuízo concreto para decretação de invalidade processual”. Contudo, o próprio autor ressalva apropriadamente que especificamente em matéria de prova digital, dada extrema facilidade de adulteração tecnicamente sofisticada e frequente indetectabilidade de manipulações bem executadas, “ônus de demonstrar ausência de prejuízo deve recair sobre quem produziu irregularmente prova, invertendo-se presunção quando há falhas significativas na cadeia de custódia”. Essa inversão de ônus argumentativo protege acusado contra risco de condenação baseada em prova potencialmente comprometida, operacionalizando adequadamente presunção constitucional de inocência.

## **2.4. Exigência de perícia técnica e padrões metodológicos**

Consolidando entendimentos anteriores sobre exigências procedimentais, a Quinta Turma do STJ, em decisão amplamente divulgada e comentada pela comunidade jurídica, estabeleceu que “prints de celular extraídos sem metodologia técnica adequada e padronizada não podem ser aceitos processualmente como prova válida” (HC n.º 828.054/RN, publicado em 02/05/2024). O acórdão enfatizou incisivamente necessidade imperiosa de seguir padrões técnicos internacionalmente

reconhecidos, especialmente norma ISO 27037:2012, para coleta e preservação de evidências digitais com confiabilidade científica. O voto relator destacou especificamente que “ausência de documentação minuciosa dos procedimentos de extração, incluindo identificação precisa dos responsáveis técnicos, data e hora exatas de cada procedimento, ferramentas específicas utilizadas e *hash* criptográfico dos arquivos coletados, impossibilita verificação posterior da integridade e autenticidade, violando frontalmente direito constitucional ao contraditório efetivo”. Determinou-se consequentemente exclusão das provas irregularmente colhidas e concessão da ordem de *habeas corpus* para absolvição quanto aos fatos provados exclusivamente mediante esses elementos viciados.

Essa orientação jurisprudencial rigorosa alinha-se perfeitamente com doutrina estrangeira especializada mais sofisticada. Lupária e Ziccardi (2007, p. 46-47), processualistas italianos reconhecidos internacionalmente, sustentam categoricamente que “investigação penal mediante utilização de tecnologia informática deve observar imperativamente padrões metodológicos rigorosos e cientificamente validados, sob pena de comprometer irremediavelmente confiabilidade científica dos resultados obtidos e violar garantias fundamentais constitucionalmente asseguradas ao acusado”. Os autores defendem enfaticamente certificação obrigatória de peritos forenses digitais mediante exames periódicos de proficiência e auditoria externa regular de laboratórios criminais por organismos independentes, assegurando manutenção de padrões técnicos elevados.

Complementando essa perspectiva, Marcella e Guillossou (2012, p. 87) argumentam persuasivamente que “perícia forense digital constitui genuinamente ciência aplicada multidisciplinar que exige não apenas conhecimento técnico especializado em computação, mas também compreensão profunda dos princípios jurídicos fundamentais que regem admissibilidade e valoração da prova judicial”. Os autores propõem modelo inovador de formação interdisciplinar de peritos, combinando organicamente expertise tecnológica sólida com base jurídico-processual robusta, superando compartimentalizações disciplinares contraproducentes. Somente mediante formação verdadeiramente interdisciplinar peritos poderão compreender adequadamente não apenas aspectos técnicos da coleta de dados, mas também implicações jurídicas de suas escolhas metodológicas e limitações inerentes às conclusões periciais.

## **2.5. Valoração probatória e necessidade de corroboração**

Avançando além de questões meramente procedimentais de admissibilidade, a jurisprudência do STJ tem consistentemente afirmado que provas digitais, ainda que regularmente coletadas segundo procedimentos técnicos apropriados, não podem legitimamente fundamentar isoladamente decisões condenatórias em processo penal, exigindo sempre corroboração substantiva por outros elementos probatórios independentes e convergentes. O Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n.º 1.618.394/SP (Rel. Min. Laurita



Vaz, julgado em 15/09/2020) estabeleceu paradigmaticamente que “autenticidade de *prints* e mensagens digitais deve ser rigorosamente validada por meios técnicos confiáveis que garantam inequivocamente origem, contexto adequado e integridade completa do material apresentado”.

A Ministra Laurita Vaz destacou enfaticamente em voto fundamentado que “simples apresentação processual de capturas de tela, sem formalização prévia mediante ata notarial devidamente lavrada ou certificação técnica equivalente que ateste autenticidade, é manifestamente insuficiente para presumir veracidade do conteúdo alegado”. O acórdão determinou que a parte interessada em produzir prova mediante *prints* deve necessariamente providenciar certificação prévia apropriada ou submeter material coletado à perícia judicial contraditória, sob pena de inadmissibilidade probatória. Essa exigência rigorosa protege efetivamente contra risco de fabricação de conversas falsas ou descontextualização maliciosa de comunicações autênticas.

Essa exigência jurisprudencial de corroboração encontra respaldo sólido na teoria geral da prova processual penal. Badaró (2021, p. 328) ensina didaticamente que “nenhuma prova isolada, por mais aparentemente robusta que pareça *prima facie*, deve jamais ser considerada suficiente para fundamentar isoladamente condenação criminal, especialmente quando se trata de prova técnica complexa cuja avaliação crítica escapa ao conhecimento ordinário do julgador leigo em aspectos tecnológicos”. O autor defende enfaticamente a necessidade de conjugação probatória harmônica, integrando diferentes categorias de provas que se reforcem mutuamente e permitam controle recíproco de confiabilidade.

A necessidade de conjugação probatória manifesta-se praticamente através de três mecanismos principais complementares. Primeiro, confirmação por depoimentos pessoais de partes envolvidas ou testemunhas independentes que reconheçam contexto e expliquem circunstâncias das mensagens, conferindo-lhes significado adequado. Segundo, validação pericial técnica qualificada que ateste mediante procedimentos científicos apropriados autenticidade e integridade do material digital apresentado. Terceiro, corroboração por provas materiais independentes — apreensões físicas, documentos, registros bancários — que confirmem objetivamente fatos narrados nas comunicações eletrônicas. Somente mediante integração harmônica desses diferentes elementos probatórios pode-se alcançar grau de certeza compatível com exigência constitucional de prova além de dúvida razoável para condenação criminal.

## 2.6. Síntese dos parâmetros jurisprudenciais

Sintetizando sistematicamente os múltiplos precedentes examinados, a análise da jurisprudência consolidada do Superior Tribunal de Justiça permite extrair parâmetros relativamente claros sobre admissibilidade e valoração de provas digitais no processo penal brasileiro contemporâneo. Esses parâmetros, embora ainda em construção evolutiva e perfectibilidade, revelam inequivocamente movimento

consistente de progressivo rigor na exigência de procedimentos técnicos adequados e de corroboração probatória substantiva, refletindo preocupação institucional legítima com confiabilidade de elementos tecnologicamente tão facilmente manipuláveis.

Quanto à materialidade em crimes específicos materiais, o STJ estabeleceu definitivamente que tráfico de drogas, precisamente por constituir crime material que exige resultado naturalístico concreto, demanda imperativamente apreensão física da substância entorpecente e laudo toxicológico definitivo comprovando natureza ilícita. *Prints* isolados de conversas, mensagens eletrônicas ou postagens em redes sociais, mesmo quando indiquem claramente comercialização de drogas, mostram-se manifestamente insuficientes isoladamente para fundamentar condenação. Esse entendimento prestigia apropriadamente princípio da materialidade delitiva e presunção constitucional de inocência, evitando condenações precipitadas baseadas em meros indícios digitais potencialmente fabricados ou descontextualizados.

Relativamente à admissibilidade geral de provas digitais, o STJ fixou rigorosamente que dados digitais extraídos sem metodologia forense adequada e padronizada ou sem registro documental absolutamente completo da cadeia de custódia tendem fortemente à inadmissibilidade processual. Exige-se demonstração convincente de que coleta observou padrões técnicos internacionalmente reconhecidos, preferencialmente norma a ISO 27037:2012, com documentação minuciosa de todos os responsáveis pela manipulação, registros precisos de *hash* criptográfico para verificação de integridade e laudos periciais qualificados quando houver complexidade técnica significativa. A simples juntada informal de *prints* aos autos processuais, sem formalização prévia mediante ata notarial ou perícia judicial, não satisfaz esses requisitos mínimos de confiabilidade científica.

Em casos concretos de quebra alegada da cadeia de custódia, a jurisprudência consolidada afastou-se prudentemente da teoria rígida da nulidade automática absoluta, adotando critério equilibrado de prejuízo concreto demonstrado. A parte que alega vício na cadeia de custódia deve demonstrar que houve efetivo prejuízo real ou risco objetivo de manipulação probatória, não bastando alegação genérica de irregularidade formal. Todavia, especificamente em matéria de prova digital, dada extrema facilidade de adulteração tecnicamente sofisticada e frequente indetectabilidade de manipulações bem executadas, a jurisprudência tem reconhecido presunção relativa de comprometimento quando demonstradas irregularidades graves — ausência de lacre em dispositivos apreendidos, inexistência de registro de responsáveis pela custódia, impossibilidade de verificar *hash*. Nessas hipóteses críticas, inverte-se o ônus argumentativo, cabendo à acusação demonstrar convincentemente que, não obstante irregularidades procedimentais, não houve efetivo comprometimento da integridade probatória.

Quanto à valoração probatória substantiva, consolidou-se entendimento categórico de que *prints* e mensagens eletrônicas, ainda que regularmente coletados segundo procedimentos apropriados e adequadamente periciados, constituem fundamentalmente indícios probatórios que exigem sempre corroboração

substantiva por outros elementos probatórios independentes e convergentes. Três formas principais de corroboração têm sido consistentemente aceitas: depoimentos convergentes que confirmem contexto e autoria das mensagens; confissão, ainda que meramente parcial, que reconheça participação nas comunicações digitais; e provas materiais objetivamente independentes que confirmem concretamente fatos específicos narrados nas comunicações eletrônicas. Essa exigência de robustez probatória reflete apropriadamente preocupação legítima com riscos permanentes de condenações injustas baseadas em provas facilmente fabricáveis, descontextualizáveis ou incorretamente interpretáveis.

Essa construção jurisprudencial progressiva estabelece, portanto, equilíbrio delicado, mas necessário entre eficiência investigativa legitimamente desejável e proteção intransigente de garantias constitucionais fundamentais, compatibilizando utilização inevitável de provas digitais na sociedade da informação com manutenção de padrões probatórios rigorosos que protejam efetivamente contra condenações injustas. Esse modelo jurisprudencial, embora evidentemente ainda perfectível e sujeito a refinamentos futuros, representa inquestionavelmente avanço significativo na adaptação do processo penal brasileiro aos desafios complexos da era digital, evitando simultaneamente tanto anacronismo contraproducente de rejeitar sistematicamente provas eletrônicas quanto temeridade perigosa de aceitá-las acriticamente como autossuficientes.

Consolidados esses parâmetros jurisprudenciais fundamentais, que revelam estado atual da questão na prática judiciária brasileira, impõe-se agora examinar criticamente se essas construções doutrinárias e jurisprudenciais respondem adequadamente aos desafios impostos por tecnologias emergentes que ameaçam frontalmente a própria confiabilidade estrutural das provas digitais. *Deepfakes*, inteligência artificial generativa, *blockchain* e outras inovações tecnológicas disruptivas exigem necessariamente reflexão prospectiva sobre perspectivas futuras do tratamento probatório digital no processo penal brasileiro, identificando dialeticamente tanto novos riscos alarmantes quanto potenciais soluções tecnológicas promissoras para fortalecer segurança probatória, conforme será examinado detalhadamente no capítulo seguinte.

### 3. Desafios contemporâneos e perspectivas futuras

#### 3.1. Deepfakes e inteligência artificial: a ameaça à confiabilidade probatória

Entre os desafios contemporâneos mais alarmantes e potencialmente devastadores ao direito probatório tradicional, a inteligência artificial generativa, particularmente a tecnologia *deepfake*, representa inquestionavelmente ameaça sem precedentes históricos à confiabilidade das provas audiovisuais que tradicionalmente desfrutavam de presunção intuitiva de autenticidade. Trata-se tecnicamente de conteúdos audiovisuais manipulados mediante redes neurais adversariais generativas

(GANs — *Generative Adversarial Networks*), algoritmos sofisticadíssimos capazes de criar simulações ultra-realistas e virtualmente indetectáveis de pessoas fazendo ou dizendo coisas que absolutamente nunca ocorreram na realidade. Essa capacidade tecnológica de falsificação hiper-realista coloca em xeque dramático pressupostos epistemológicos milenares do direito probatório, especialmente a máxima intuitiva e aparentemente óbvia de que “ver é crer”, exigindo repensar fundamentalmente critérios tradicionais de admissibilidade e valoração de provas audiovisuais que sempre foram consideradas especialmente confiáveis precisamente por sua aparente objetividade.

Reconhecendo oficialmente a gravidade do problema, o Supremo Tribunal Federal, em iniciativa institucional importante de combate à desinformação, classificou *deepfakes* em seu Guia Ilustrado Contra as *Deepfakes* (2024, p. 12) como “representações tecnologicamente falsas de eventos não ocorridos na realidade, absolutamente incapazes de servir legitimamente como prova judicial confiável”. Essa posição institucional clara do tribunal constitucional brasileiro reflete crescente preocupação global com potencial uso malicioso dessa tecnologia disruptiva não apenas para disseminação de desinformação política massiva, mas também para fabricação deliberada de provas falsas em processos judiciais, criando riscos inéditos de condenações criminais injustas baseadas em “evidências” audiovisuais tecnologicamente falsificadas, mas perceptivamente indistinguíveis de registros autênticos.

Nakanishi (2023, p. 45), em trabalho acadêmico recente especificamente dedicado à problemática jurídica dos *deepfakes*, adverte apropriadamente que “sofisticação tecnológica dos *deepfakes* atingiu patamar evolutivo preocupante em que distinção entre conteúdo autêntico e manipulado tornou-se praticamente impossível mediante mera observação visual leiga, exigindo necessariamente análise forense especializada extremamente complexa”. A autora documenta meticulosamente casos concretos e alarmantes de fraudes bancárias sofisticadas perpetradas mediante clonagem artificial de voz de executivos seniores, que foram enganosamente induzidos a autorizar transferências financeiras milionárias acreditando honestamente estar seguindo ordens legítimas de superiores hierárquicos cujas vozes foram tecnologicamente replicadas com perfeição absoluta. Similarmente documentados estão casos perturbadores de extorsões criminosas baseadas em *deepfakes* pornográficos, nos quais rostos de vítimas foram inseridos digitalmente em vídeos de conteúdo sexual explícito, causando danos morais gravíssimos e frequentemente irreparáveis à reputação e dignidade das pessoas vitimadas.

Essas aplicações criminosas concretas demonstram inequivocamente que riscos associados a *deepfakes* não são meramente teóricos ou futuristas, mas constituem ameaças presentes e crescentemente comuns à convivência social civilizada e à administração da Justiça. Oliveira e Ávila (2024, p. 7), analisando especificamente implicações jurídico-penais dos *deepfakes* sob dupla perspectiva complementar, identificam problemas tanto substantivos quanto processuais: como instrumento de cometimento direto de crimes diversos (falsidade ideológica, estelionato, extorsão, difamação) e simultaneamente como fator de comprometimento estrutural da prova

em processos judiciais. Os autores alertam perspicazmente que “facilidade técnica crescente de criação e disseminação viral de *deepfakes*, combinada paradoxalmente com dificuldade progressiva de detecção mesmo por peritos especializados, cria ambiente propício extremamente perigoso para manipulação probatória em larga escala, comprometendo potencialmente a própria função epistemológica fundamental do processo penal de reconstrução confiável dos fatos”.

Em contexto processual específico, emerge risco bilateral particularmente preocupante: de um lado, provas audiovisuais genuinamente autênticas podem ser falsamente descreditadas mediante alegação oportunista de manipulação por *deepfake*, criando dúvida artificial onde não deveria existir; inversamente, provas efetivamente falsificadas mediante tecnologia sofisticada podem ser enganosamente apresentadas como autênticas, induzindo condenações injustas de inocentes. Ambos cenários comprometem gravemente busca da verdade processual e realização da justiça material. Detecção técnica de *deepfakes* exige atualmente métodos forenses extremamente avançados e em constante evolução tecnológica: análise minuciosa de microtremedores faciais imperceptíveis ao olho humano mas presentes em vídeos autênticos; identificação de inconsistências sutis de iluminação entre diferentes áreas da imagem que revelariam composição artificial; busca por artefatos de compressão anômalos resultantes do processamento algorítmico; e análise estatística sofisticada de padrões de pixels que revelam intervenção de redes neurais artificiais.

Todavia, conforme observam criticamente Bellé e Souza (2025, p. 18), “tecnologia de geração de *deepfakes* evolui inexoravelmente em ritmo mais acelerado que métodos de detecção, estabelecendo corrida armamentista tecnológica assimétrica na qual detectores estão sempre e necessariamente um passo atrás dos falsificadores”. Essa defasagem temporal estrutural cria janela de vulnerabilidade permanente e perigosa para sistema de justiça, que precisa tomar decisões definitivas sobre liberdade e condenação baseando-se em provas cuja autenticidade não pode ser verificada com certeza absoluta. Diante desse cenário desafiador, doutrina processualista e jurisprudência emergente tendem progressivamente a adotar postura de ceticismo preventivo prudente em relação a provas audiovisuais digitais de origem incerta ou questionada, exigindo corroboração substantiva adicional sempre que houver mínima dúvida razoável sobre genuinidade do material apresentado.

### 3.2. Blockchain como solução para autenticidade e integridade

Paradoxalmente, enquanto certas tecnologias emergentes como *deepfakes* ameaçam dramaticamente confiabilidade probatória, outras inovações tecnológicas oferecem potencialmente soluções robustas para fortalecer segurança e rastreabilidade das provas digitais. Particularmente promissora revela-se a tecnologia *blockchain*, que tem sido crescentemente proposta por doutrina especializada como solução parcial mas relevante para desafios de autenticidade e integridade das provas digitais, oferecendo mecanismo descentralizado, transparente e teoricamente imutável de registro. A *Blockchain* constitui tecnicamente um sistema de registro distribuído no

qual cada transação é verificada criptograficamente por múltiplos nós independentes da rede e encadeada mediante *hash* criptográfico às transações anteriores, tornando praticamente impossível — embora não absolutamente impossível em teoria — alteração retroativa de dados sem detecção imediata por toda rede.

Essa arquitetura técnica confere ao sistema características particularmente interessantes e potencialmente valiosas para gestão de cadeia de custódia digital: transparência radical (todos registros são publicamente auditáveis), rastreabilidade completa (toda história é permanentemente preservada), imutabilidade prática (alterações retroativas são detectadas imediatamente) e descentralização (nenhuma entidade única controla sistema), que coletivamente reduzem dramaticamente riscos de manipulação unilateral ou corrupção de registros probatórios por agentes isolados.

Moreira e Cardoso (2020, p. 340) explicam didaticamente que “*blockchain* apresenta-se como alternativa tecnologicamente atraente aos meios tradicionais de registro de documentos para fins probatórios, pois possibilita armazenamento seguro de metadados sobre prova e representa mecanismo tecnicamente rápido de validação de informações mediante consenso distribuído”. Os autores destacam convincentemente que utilização adequada de *blockchain* para registro de provas digitais pode gerar grau elevado de confiança quanto à integridade temporal, anterioridade cronológica e ausência de adulteração posterior do conteúdo registrado. Cada etapa significativa da cadeia de custódia pode ser registrada permanentemente na *blockchain* com *timestamp* criptograficamente verificável e impossível de falsificar retroativamente, criando trilha auditável transparente e à prova de manipulação unilateral de todas as manipulações probatórias desde coleta inicial até apresentação judicial final.

Ademais, a natureza intrinsecamente distribuída do sistema reduz significativamente riscos de falha humana individual, corrupção localizada ou perda acidental de registros por sinistros. Vilela, Assis e Eduardo (2025, p. 302) investigam especificamente aplicação de *blockchain* à prova penal, concluindo fundamentadamente que “tecnologia pode fortalecer significativa e substancialmente cadeia de custódia digital, criando registro permanentemente imutável e publicamente auditável de todas as manipulações probatórias desde coleta inicial até descarte final”. Os autores propõem inteligentemente modelo híbrido sofisticado que combina harmoniosamente *blockchain* público (para registro transparente de *hash* e metadados, assegurando auditabilidade externa independente) com armazenamento criptografado privado (para conteúdo propriamente dito, protegendo dados sensíveis e sigilosos de devassa pública indevida). Esse modelo preservaria simultaneamente benefícios da *blockchain* — imutabilidade, transparência, auditabilidade — sem comprometer necessariamente sigilo investigativo constitucional ou dados pessoais protegidos por legislação específica.

Contudo, a doutrina processualista tem alertado apropriadamente para limitações importantes e frequentemente negligenciadas da tecnologia. Bonard (2018, documento eletrônico) adverte perspicazmente que “prova registrada em

*blockchain* não pode ser considerada automaticamente e plenamente válida antes de perícia técnica independente para aferir rigorosamente autenticidade de seu conteúdo originário anterior ao registro". A autora argumenta convincentemente que *blockchain* apenas garante imutabilidade técnica do que foi efetivamente registrado, não autenticidade intrínseca do conteúdo original antes do registro inicial na cadeia. Em outras palavras, pode-se registrar imutavelmente informação que já era falsa ou manipulada no momento do registro originário, perpetuando inverdade mediante tecnologia supostamente confiável. Assim, *blockchain* funciona essencialmente como mecanismo técnico de preservação de integridade posterior ao registro, mas definitivamente não como validador automático de autenticidade anterior.

Complementando essas ressalvas necessárias, Moreira e Cardoso (2020, p. 342) acrescentam cautela adicional prudente, observando que "presunção de veracidade eventualmente conferida por registro em *blockchain* não deve jamais ser absoluta ou inatacável, devendo ser analisada sempre casuisticamente pelo magistrado considerando cuidadosamente contexto probatório global e demais elementos do processo". Autores sugerem sensatamente que *blockchain* seja utilizada como elemento auxiliar tecnicamente robusto, nunca substitutivo completo, da perícia forense tradicional realizada por profissionais qualificados. Combinação inteligente de ambas as tecnologias — *blockchain* para preservar indubitavelmente integridade da cadeia de custódia e perícia forense tradicional para validar cientificamente autenticidade originária — oferece modelo metodologicamente mais seguro e epistemologicamente equilibrado. Essa abordagem complementar e integrativa, em vez de substitutiva e excludente, parece constituir caminho mais promissor e prudente para incorporação responsável da *blockchain* ao processo penal brasileiro, evitando tanto tecnofobia irracional quanto tecnolatria acrítica.

### 3.3. Hash criptográfico e certificação digital

Complementando as ferramentas tecnológicas anteriormente examinadas, *hash* criptográfico constitui instrumento técnico fundamental, relativamente acessível e praticamente indispensável para garantir verificabilidade de integridade de provas digitais ao longo de toda cadeia de custódia, funcionando operacionalmente como "impressão digital" matemática única e irrepetível de cada arquivo específico. Trata-se tecnicamente de função matemática unidirecional determinística que transforma dados de qualquer tamanho — desde pequenos arquivos de texto até imensos bancos de dados — em sequência alfanumérica de comprimento fixo, específico para cada algoritmo utilizado. Pastore (2020, p. 65) explica didaticamente que "qualquer modificação no arquivo original, por absolutamente mínima e aparentemente insignificante que seja — alteração de único caractere, modificação de metadado — altera completamente e imprevisivelmente o *hash* resultante, permitindo detecção imediata e inequívoca de adulterações intencionais ou inadvertidas".

Essa propriedade matemática fundamental torna o *hash* instrumento essencial em todas as etapas da cadeia de custódia digital, desde coleta inicial até apresentação

judicial final, assegurando verificabilidade contínua de que o material analisado corresponde matematicamente exato ao originalmente coletado. As principais funções *hash* utilizadas atualmente em forense digital são MD5 (*Message Digest 5*, gerando *hash* de 128 bits), SHA-1 (*Secure Hash Algorithm 1*, com 160 bits) e SHA-256 (parte da família SHA-2, com 256 bits). Embora MD5 e SHA-1 apresentem vulnerabilidades criptográficas conhecidas para ataques deliberados de colisão — situações raras onde dois arquivos diferentes produzem mesmo *hash* —, permanecem tecnicamente úteis para verificação de integridade em contextos não adversariais onde não há tentativa ativa e sofisticada de falsificação deliberada. SHA-256, por sua vez, é atualmente considerado criptograficamente seguro contra ataques conhecidos e é recomendado expressamente pela norma ISO 27037:2012 como padrão apropriado para perícia forense digital em contextos adversariais.

Procedimento correto e metodologicamente rigoroso de utilização do *hash* envolve protocolo cuidadoso em múltiplas etapas sequenciais. Primeiramente, calcula-se *hash* imediatamente após coleta inicial da prova, antes absolutamente de qualquer manipulação ou análise preliminar, registrando-o meticulosamente em documentação oficial da cadeia de custódia com data, hora e identificação do responsável. Em segundo lugar, *hash* deve ser sistematicamente recalculado em todas etapas significativas de manuseio — transferência entre custodiantes, início de análise pericial, preparação para apresentação judicial — criando trilha auditável completa. Finalmente, realiza-se comparação rigorosa entre *hash* inicial e subsequentes; qualquer divergência, por mínima, indica inequivocamente violação da integridade e exige investigação meticulosa das causas antes de qualquer utilização probatória.

Complementando mecanismos técnicos de *hash*, a certificação digital mediante Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), disciplinada pela Medida Provisória n.º 2.200-2/2001, confere presunção legal qualificada de autenticidade e integridade a documentos eletrônicos assinados digitalmente mediante certificados válidos. O artigo 10, § 1º, estabelece expressamente que “declarações constantes dos documentos em forma eletrônica produzidos com utilização de processo de certificação disponibilizado pela ICP-Brasil presumem-se verdadeiros em relação aos signatários”. Todavia, o parágrafo 2º do mesmo artigo ressalva apropriadamente que é admitida “utilização de outro meio tecnicamente adequado de comprovação da autoria e integridade de documentos em forma eletrônica, inclusive os que utilizem certificados não emitidos pela ICP-Brasil, desde que admitido consensualmente pelas partes como válido ou aceito pelo juízo mediante decisão fundamentada”.

Essa abertura legal salutar permite apropriadamente utilização de mecanismos alternativos de autenticação — *hash* criptográfico simples, *blockchain*, ata notarial digital, sistemas privados de certificação — desde que aceitos consensualmente pelas partes ou chancelados judicialmente como tecnicamente adequados ao caso concreto. A pluralidade de opções tecnológicas é metodologicamente benéfica, pois certificados ICP-Brasil envolvem custos financeiros significativos que podem inviabilizar sua utilização generalizada em investigações criminais de menor complexidade



econômica ou em localidades sem infraestrutura apropriada. Importante é que qualquer mecanismo efetivamente adotado observe rigorosamente princípios técnicos sólidos de criptografia robusta, auditabilidade completa e não repúdio, assegurando confiabilidade epistemológica comparável à certificação oficial.

### **3.4. Normas técnicas internacionais e padronização**

Estabelecidas ferramentas tecnológicas específicas disponíveis para fortalecimento da confiabilidade probatória, impõe-se examinar o contexto normativo mais amplo que deve orientar sua utilização adequada. A padronização internacional dos procedimentos forenses digitais constitui pressuposto estrutural essencial para confiabilidade probatória sustentável e cooperação jurídica internacional efetiva em investigações transnacionais crescentemente comuns. A heterogeneidade metodológica excessiva entre diferentes jurisdições e instituições dificulta dramaticamente tanto validação técnica recíproca das provas quanto intercâmbio confiável de evidências em investigações que atravessam fronteiras nacionais, especialmente relevante considerando a natureza intrinsecamente transnacional da criminalidade cibernética contemporânea.

Nesse contexto normativo internacional, a ISO 27037:2012 (*Information Technology — Security Techniques — Guidelines for identification, collection, acquisition and preservation of digital evidence*) representa indubitavelmente a norma de referência global mais importante, estabelecendo diretrizes operacionais padronizadas para todas as etapas do tratamento de evidências digitais que possam ter valor probatório. A norma fundamenta-se solidamente em quatro princípios metodológicos estruturantes que devem orientar inflexivelmente todas as atividades forenses digitais profissionais. A auditabilidade exige que todos os processos sejam minuciosos e transparentemente documentados, de forma que terceiros tecnicamente qualificados possam avaliar retrospectivamente e independentemente se métodos, técnicas e procedimentos foram adequadamente seguidos conforme padrões profissionais reconhecidos. Isso implica necessariamente manutenção de registros meticulosos sobre quem realizou cada atividade específica, quando precisamente, onde, como metodologicamente e com quais ferramentas tecnológicas específicas, permitindo rastreamento absolutamente completo da cadeia de custódia.

A repetibilidade, princípio metodológico fundamental de qualquer ciência empírica, assegura que os mesmos resultados sejam consistentemente produzidos quando se utilizam procedimentos idênticos, métodos de medição equivalentes e instrumentos comparáveis sob condições experimentais similares, conferindo estabilidade científica e previsibilidade aos achados periciais. A reprodutibilidade, conceito relacionado, mas epistemologicamente distinto da repetibilidade, garante que diferentes analistas independentes, trabalhando em laboratórios geograficamente diversos, mas empregando mesmos métodos padronizados internacionalmente, cheguem a resultados substancialmente consistentes e convergentes. Essa característica revela-se fundamental para validação científica externa dos procedimentos forenses,

permitindo verificação independente dos achados por peritos designados pela defesa ou por instâncias revisoras, operacionalizando concretamente contraditório técnico efetivo.

Finalmente, a justificação demanda fundamentação técnico-científica rigorosa e transparente das técnicas específicas empregadas em cada caso concreto, explicitando criteriosamente por que determinado método foi escolhido em detrimento de alternativas disponíveis, quais limitações conhecidas apresenta e qual margem de confiabilidade estatística oferece. Esses quatro princípios, conjugados harmoniosamente, estabelecem padrão elevado de rigor metodológico indispensável para aceitabilidade jurídica sustentável das provas digitais em sistemas processuais comprometidos com devido processo legal e segurança jurídica.

Além da ISO 27037, outras normas técnicas complementares compõem arcabouço internacional de boas práticas forenses. RFC 3227 (*Guidelines for Evidence Collection and Archiving*), publicada pela *Internet Engineering Task Force* em 2002, mas ainda relevante, oferece diretrizes práticas fundamentais para coleta e arquivamento de evidências eletrônicas especificamente em ambientes de rede. ABNT NBR ISO/IEC 27037:2013 constitui versão brasileira oficialmente adaptada da norma internacional, publicada pela Associação Brasileira de Normas Técnicas. Adicionalmente, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) tem desenvolvido progressivamente diretrizes setoriais específicas para contexto nacional, considerando particularidades da infraestrutura tecnológica e realidade institucional brasileiras.

Todavia, a harmonização efetiva entre esses múltiplos instrumentos normativos de diferentes origens permanece como desafio institucional significativo, exigindo esforço articulado e permanente de órgãos técnicos governamentais, profissionais forenses, acadêmicos especializados e jurídicos para compatibilizar exigências eventualmente divergentes e eliminar redundâncias contraproducentes. O desenvolvimento de protocolos operacionais padronizados nacionalmente, baseados em *standards* internacionais, mas adaptados à realidade brasileira, constitui tarefa urgente ainda incompletamente realizada.

### **3.5. Capacitação profissional e formação interdisciplinar**

Estabelecidos fundamentos técnicos e normativos, impõe-se reconhecer que a adequada utilização de provas digitais pressupõe fundamentalmente capacitação específica e continuada de todos os operadores jurídicos envolvidos na persecução penal. Juízes criminais, promotores de justiça, defensores públicos, delegados de polícia e peritos criminais devem necessariamente desenvolver competências técnicas mínimas para compreender criticamente especificidades do ambiente digital, ainda que evidentemente não se tornem especialistas em computação forense propriamente dita. Essa literacia digital jurídica básica torna-se progressivamente indispensável num contexto sociológico em que parcela crescente e majoritária das investigações envolve, em maior ou menor grau, elementos probatórios eletrônicos de alguma natureza. A

formação jurídica tradicional, todavia, raramente contempla adequadamente esses conteúdos interdisciplinares, criando lacuna preocupante entre demandas práticas profissionais e preparação acadêmica efetivamente recebida.

Bellé e Souza (2025, p. 18) argumentam convincentemente que “formação jurídica tradicional brasileira, historicamente centrada em normas positivas e princípios abstratos, mostra-se estruturalmente insuficiente para lidar adequadamente com complexidade tecnológica contemporânea, exigindo imperativamente abordagem genuinamente interdisciplinar que dialogue produtivamente com ciências da computação, estatística aplicada, criptografia e sociologia digital”. Autores propõem ambiciosamente reformulação curricular profunda das faculdades de Direito, incluindo disciplinas obrigatórias sobre Direito Digital, Prova Eletrônica e Fundamentos de Computação Forense. Essa formação interdisciplinar não objetiva utopicamente transformar juristas em técnicos de informática, mas habilitá-los realisticamente a compreender criticamente laudos periciais complexos, formular quesitos tecnicamente pertinentes e sofisticados, identificar fragilidades metodológicas em análises técnicas apresentadas e dialogar eficazmente com peritos especializados.

Trata-se essencialmente de desenvolver competência crítica meta-técnica para avaliar tecnicamente a qualidade das provas digitais apresentadas, sem necessariamente dominar operacionalmente todas as técnicas forenses específicas. Sousa (2025, p. 67) destaca enfaticamente “urgência inadiável na formação técnica qualificada de profissionais das ciências jurídicas em relação às Tecnologias da Informação e Comunicação, uma vez que interferência desses instrumentos na prática jurídica cotidiana cresce exponencial e irreversivelmente”. O autor sugere implementação de programas estruturados de educação continuada obrigatória para magistrados e membros do Ministério Público especificamente em exercício na área criminal, com foco predominante em aspectos práticos da perícia forense digital. Esses programas deveriam necessariamente incluir visitas técnicas regulares a laboratórios forenses especializados, *workshops* práticos intensivos sobre coleta e análise de evidências digitais e simulações realísticas de casos envolvendo provas eletrônicas complexas, combinando teoria com prática mediante metodologias ativas de aprendizagem.

Somente mediante experiência prática supervisionada, ainda que obviamente limitada, operadores jurídicos desenvolverão compreensão intuitiva adequada das possibilidades reais e limitações inerentes da prova digital, superando abstracionismo teórico frequentemente desconectado da realidade técnica. A criação institucional de centros especializados em perícia digital, vinculados organicamente aos órgãos de segurança pública estaduais, Institutos de Criminalística e instituições acadêmicas públicas, constitui medida estrutural essencial complementar. Tais centros devem cumprir necessariamente múltiplas funções integradas e complementares: realizar perícias operacionais com rigor técnico-científico inegociável; desenvolver pesquisa aplicada sobre novas metodologias forenses emergentes; formar sistematicamente e certificar profissionais qualificados mediante cursos regulares padronizados;

estabelecer protocolos operacionais nacionais padronizados adaptados às especificidades da realidade brasileira; e oferecer consultoria técnica especializada aos órgãos de persecução e Poder Judiciário quando demandados.

A experiência comparada internacional, particularmente dos Estados Unidos através do *FBI Laboratory* e países europeus desenvolvidos através do *European Network of Forensic Science Institutes*, demonstra inequivocamente que investimento massivo em infraestrutura forense de excelência reduz dramaticamente questionamentos probatórios infundados, aumenta significativamente taxa de esclarecimento de crimes e fortalece legitimidade institucional do sistema de justiça criminal perante sociedade. Ademais, formação interdisciplinar genuína deve abranger não apenas transmissão unilateral de conhecimentos técnicos específicos, mas sobretudo desenvolvimento dialógico de pensamento crítico sofisticado sobre limites éticos e jurídicos da tecnologia aplicada ao processo penal. Walter, Walter e Castilhos (2023, p. 13) argumentam persuasivamente que “formação do jurista contemporâneo deve habilitá-lo fundamentalmente a dialogar produtivamente com especialistas de outras áreas científicas, compreendendo apropriadamente linguagem técnica sem perder jamais foco prioritário na proteção intransigente de direitos fundamentais e na dimensão garantista inegociável do processo penal democrático”.

Essa formação humanística-tecnológica integrada, que equilibra harmoniosamente competência técnica instrumental com sensibilidade jurídico-constitucional substantiva, representa ideal formativo essencial para operadores jurídicos da era digital. Devem ser instituídos imperativamente programas permanentes de capacitação em Direito Digital e prova eletrônica para juízes criminais, promotores de justiça, defensores públicos, delegados de polícia e peritos criminais, com participação obrigatória periódica e certificação renovável regularmente. Somente mediante formação contínua sistematizada será possível acompanhar razoavelmente evolução tecnológica exponencialmente acelerada que caracteriza sociedade da informação contemporânea, evitando obsolescência profissional precoce.

### **3.6. Propostas legislativas e regulamentação específica**

Reconhecendo a inadequação do arcabouço normativo atual, a ausência de disciplina legal específica sobre prova digital no Código de Processo Penal vigente constitui lacuna normativa grave e crescentemente insustentável que tem sido preenchida apenas precariamente mediante construção jurisprudencial casuística e aplicação analógica de disposições sobre prova documental e pericial desenvolvidas para contexto completamente diverso. Essa insegurança jurídica estrutural prejudica simultaneamente múltiplos atores: órgãos de persecução carecem de orientação legal clara sobre procedimentos admissíveis; defesa enfrenta dificuldade em identificar parâmetros objetivos para contestação de provas digitais irregularmente obtidas; e magistrados carecem de critérios legais específicos para admissibilidade e valoração.

Respondendo parcialmente a essa demanda normativa, o anteprojeto do novo Código de Processo Penal, elaborado por comissão de juristas tecnicamente qualificada e atualmente em tramitação legislativa prolongada na Câmara dos Deputados, busca suprir lacuna dedicando capítulo específico e relativamente detalhado à disciplina da prova digital (artigos 298 a 320 do texto final consolidado). Disposições propostas estabelecem primeiramente conceitos fundamentais que delimitam precisamente o âmbito de aplicação da disciplina específica. O artigo 298 define prova digital e estabelece princípios norteadores essenciais como autenticidade obrigatória, integridade verificável e rastreabilidade completa. O artigo 300, particularmente importante metodologicamente, condiciona expressamente a admissibilidade da prova digital à disponibilidade de metadados completos e à descrição suficientemente detalhada dos procedimentos de custódia e tratamento, permitindo verificação externa de autenticidade e integridade por terceiros independentes.

Essa disposição normativa, se finalmente aprovada após tramitação que se arrasta há anos, incorporará significativamente ao ordenamento brasileiro exigências substancialmente similares às previstas na norma técnica ISO 27037:2012, conferindo-lhes força legal vinculante incontestável em vez de mera recomendação profissional. O parágrafo único complementar acrescenta inovação importante: quando a prova digital derivar de tratamento automatizado de dados mediante algoritmos, devem estar transparentes e auditáveis os parâmetros tecnicamente relevantes e os métodos computacionais empregados, garantindo auditabilidade algorítmica e possibilidade de contestação fundamentada de vieses ou erros sistemáticos embutidos nos sistemas automatizados.

Os artigos 301 e 309 disciplinam rigorosamente procedimentos para obtenção de prova digital mediante ordem judicial fundamentada, estabelecendo requisitos cumulativos rigorosos. A decisão judicial deve necessariamente descrever precisamente fatos investigados, indicar materialidade delitiva demonstrada e indícios concretos de autoria e estabelecer limites claros da atividade investigativa autorizada, evitando devassas genéricas incompatíveis com privacidade constitucional. Essa exigência de fundamentação específica e proporcional prestigia apropriadamente proporcionalidade e necessidade, compatibilizando persecução penal legítima com proteção à privacidade, intimidade e dados pessoais constitucionalmente protegidos.

O artigo 310 determina que, ao término da diligência investigativa, órgão de investigação lavre obrigatoriamente auto circunstanciado documentando exaustivamente local, data, hora, responsáveis identificados e métodos tecnicamente empregados — formalização essencial da cadeia de custódia que viabiliza posterior controle jurisdicional e contraditório efetivo. O artigo 320 aplica expressamente à prova digital a disciplina geral da cadeia de custódia prevista nos artigos 158-A a 158-F do CPP, consolidando tratamento normativo integrado e coerente.

Disposição especialmente sensível politicamente encontra-se no artigo 319, § 3º, que trata especificamente do problemático encontro fortuito de dados pessoais sensíveis não relacionados diretamente aos fatos originalmente autorizados

a investigar. O dispositivo determina apartamento físico imediato desses dados em autos apartados sigilosos, vedando expressamente sua utilização desvinculada da investigação originária sem autorização judicial específica nova e fundamentada. Essa proteção busca equilibrar eficiência investigativa com proteção à privacidade, evitando que investigações legitimamente autorizadas se transformem oportunisticamente em devassas indiscriminadas da vida privada.

Sousa (2025, p. 69) avalia majoritariamente positiva o projeto legislativo, destacando que a “codificação finalmente trará segurança jurídica muito maior e uniformização nacional desejável de procedimentos, reduzindo margem preocupante para arbitrariedades regionais e interpretações díspares entre diferentes jurisdições”. Contudo, parte da doutrina expressa ressalvas importantes. Cavet (2025, p. RB-1.23) adverte prudentemente que “qualquer legislação voltada a regulamentar produção e valoração de provas digitais deve ser necessariamente suficientemente genérica para perdurar ao longo do tempo e flexível o bastante para se adaptar aos diversos formatos tecnológicos que inevitavelmente emergirão”. A autora teme fundamentadamente que detalhamento excessivo resulte em obsolescência legislativa rápida, considerando ritmo exponencialmente acelerado de inovação tecnológica.

Sugere alternativamente modelo normativo baseado predominantemente em princípios gerais abstratos e *standards* técnicos flexíveis, delegando estrategicamente a órgãos técnicos especializados definição de protocolos operacionais específicos, que podem ser atualizados administrativamente sem necessidade de reforma legislativa demorada. Esse modelo regulatório responsivo, adotado crescentemente em países como Estados Unidos, Reino Unido e países escandinavos, permite agilidade adaptativa maior diante de mudanças tecnológicas disruptivas. Questão adicional de relevância crescente refere-se especificamente à regulamentação do uso de inteligência artificial no processo judicial, incluindo sistemas controversos de análise automatizada de provas digitais e algoritmos polêmicos de reconhecimento facial ou de padrões comportamentais preditivos.

Pereira (2023, p. 60) defende enfaticamente que o “uso de IA no âmbito judiciário deve ser imperiosamente precedido de marco regulatório robusto que estabeleça garantias éticas inegociáveis, exija transparência algorítmica absoluta e assegure possibilidade efetiva de contestação fundamentada das decisões automatizadas”. A autora propõe que sistemas de IA utilizados em contexto processual penal sejam obrigatoriamente auditados regularmente por entidades tecnicamente independentes, com publicação periódica de relatórios públicos sobre vieses detectados, margens de erro estatísticas e metodologias empregadas. Somente mediante transparência algorítmica completa será possível compatibilizar eficiência tecnológica com garantias fundamentais do devido processo legal constitucional.

### 3.7. Perspectivas futuras e cultura de integridade probatória

Sintetizando analiticamente todos os elementos examinados ao longo deste estudo, perspectivas para futuro das provas digitais no processo penal brasileiro

envolvem necessária e inevitavelmente a consolidação de cultura institucional profunda de integridade probatória, que equilibre delicadamente eficiência investigativa legitimamente desejável com proteção intransigente de direitos fundamentais constitucionalmente assegurados. Essa cultura não se constrói apenas superficialmente mediante reformas legislativas pontuais ou investimentos tecnológicos isolados, embora esses sejam componentes importantes e necessários, mas exige transformação substancialmente mais profunda de mentalidades arraigadas, práticas institucionais consolidadas e valores fundamentais que orientam cotidianamente atuação dos operadores jurídicos em todos os níveis.

Três eixos estruturantes emergem consensualmente como prioritários absolutamente nessa construção cultural: fortalecimento institucional sustentável da infraestrutura forense mediante investimentos públicos massivos e continuados, desenvolvimento responsável de inovações tecnológicas aplicadas mediante avaliação crítica prévia de riscos e benefícios e promoção permanente de educação jurídica continuada com foco genuinamente interdisciplinar. O fortalecimento institucional pressupõe primeiramente criação e modernização contínua de laboratórios forenses especializados em criminalística digital em todas as unidades federativas brasileiras, superando a concentração atual em capitais e grandes centros urbanos que deixa interior completamente desassistido.

Esses laboratórios devem necessariamente dispor de equipamentos tecnológicos de ponta para extração e análise forense, *software* especializado licenciado legitimamente e atualizado regularmente, ambientes físicos climatizados apropriadamente com controle rigoroso de acesso para preservação de vestígios e equipes permanentes estáveis de peritos especializados com carreira atrativa que evite rotatividade excessiva. Em segundo lugar, faz-se necessário estabelecimento de protocolos operacionais padronizados nacionalmente de coleta e análise, preferencialmente baseados na norma ISO 27037:2012, mas adaptados inteligentemente às especificidades e limitações concretas do contexto brasileiro. Em terceiro lugar, impõe-se certificação obrigatória renovável de peritos mediante exames periódicos rigorosos de proficiência técnica, assegurando manutenção permanente de padrões técnicos elevados.

A experiência comparada internacional demonstra inequivocamente que países desenvolvidos com infraestrutura forense robusta e bem financiada apresentam menores índices estatísticos de questionamento probatório infundado, maior credibilidade institucional sustentável do sistema de justiça criminal perante sociedade civil e taxas significativamente mais elevadas de elucidação de crimes complexos. Inovação tecnológica responsável, segundo eixo estruturante, exige postura simultaneamente aberta mas crítica na adoção de novas ferramentas tecnológicas antes de sua implementação generalizada precipitada em contexto judicial sensível.

Sistemas controversos baseados em inteligência artificial para detecção automática de manipulações, plataformas *blockchain* para gestão descentralizada de cadeia de custódia e técnicas criptográficas avançadas para preservação de integridade

devem ser rigorosamente testados empiricamente, validados cientificamente mediante estudos controlados e auditados externamente por especialistas independentes antes da adoção oficial generalizada. Mattos (2023, p. 51) propõe criativamente criação de “*sandbox* regulatório” específico para experimentação controlada de tecnologias emergentes em ambiente piloto cuidadosamente delimitado, avaliando sistematicamente eficácia operacional, riscos potenciais e compatibilidade com garantias processuais constitucionais antes da aplicação ampla irreversível.

Esse modelo regulatório experimental, inspirado inteligentemente na regulação financeira do setor bancário e de *fintechs*, permitiria inovação tecnológica responsável sem comprometer precipitadamente direitos fundamentais. Ademais, qualquer sistema automatizado utilizado operacionalmente em contexto processual deve ser absolutamente transparente em sua lógica algorítmica, completamente auditável por terceiros independentes e suscetível de contestação tecnicamente fundamentada, evitando “caixas-pretas” algorítmicas opacas que subtraíam decisões relevantes ao controle humano qualificado e ao contraditório efetivo.

A educação jurídica continuada, terceiro eixo estruturante fundamental, deve abranger não apenas transmissão unilateral de conhecimentos técnicos específicos mediante palestras expositivas tradicionais, mas sobretudo desenvolvimento dialógico de pensamento crítico sofisticado sobre possibilidades reais, limites técnicos inerentes e implicações éticas profundas da tecnologia aplicada ao processo penal. Walter, Walter e Castilhos (2023, p. 13) argumentam convincentemente que a “formação do jurista contemporâneo deve habilitá-lo fundamentalmente a dialogar produtivamente com especialistas de outras áreas científicas, compreendendo apropriadamente linguagem técnica sem perder jamais foco prioritário na proteção intransigente de direitos fundamentais e na dimensão garantista inegociável do processo penal democrático constitucional”.

Essa formação genuinamente humanística-tecnológica integrada, que equilibra harmoniosamente competência técnica instrumental com sensibilidade jurídico-constitucional substantiva, representa ideal formativo essencial. Devem ser instituídos programas permanentes obrigatórios de capacitação em direito digital e prova eletrônica para juízes criminais, promotores de justiça, defensores públicos, delegados de polícia e peritos criminais, com participação obrigatória periódica e certificação renovável regularmente. Consolidação dessas perspectivas depende fundamentalmente de coordenação interinstitucional permanente e articulada.

Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, órgãos de segurança pública, universidades públicas, centros de pesquisa e setor tecnológico privado devem estabelecer canais permanentes de diálogo institucionalizado, cooperação técnica efetiva e compartilhamento sistemático de conhecimentos especializados. Essa articulação pode materializar-se concretamente mediante criação de comitês gestores interinstitucionais permanentes com representação paritária, realização de seminários técnicos periódicos abertos, desenvolvimento conjunto participativo



de protocolos operacionais consensuais e promoção de pesquisas aplicadas sobre desafios específicos do contexto brasileiro subfinanciado.

Somente mediante esforço coordenado persistente, envolvendo múltiplos atores institucionais e societários em diálogo permanente, será possível construir gradualmente um sistema processual penal que utilize plenamente potencial das provas digitais sem comprometer garantias constitucionais fundamentais, compatibilizando finalmente eficácia na persecução penal com legitimidade democrática e respeito irrestrito aos direitos humanos fundamentais universalmente reconhecidos.

#### 4. Conclusão

A presente investigação científica demonstrou conclusivamente que a utilização de *prints* de WhatsApp e mensagens eletrônicas como prova no processo penal brasileiro enfrenta desafios multidimensionais profundos que transcendem largamente questões meramente técnicas ou procedimentais, abrangendo dimensões epistemológicas fundamentais, garantísticas constitucionais e até filosóficas sobre a própria natureza da verdade processual possível na era digital. A digitalização exponencialmente acelerada das comunicações interpessoais, embora tenha expandido dramaticamente o universo probatório disponível para persecução penal, também introduziu simultaneamente fragilidades estruturais e riscos sistêmicos que exigem tratamento jurídico específico, rigoroso e continuamente atualizado diante da velocidade vertiginosa das transformações tecnológicas disruptivas.

O objetivo geral de analisar criticamente o tratamento jurídico conferido às provas digitais foi plenamente alcançado mediante exame sistemático e genuinamente interdisciplinar da doutrina processual nacional e estrangeira mais sofisticada, da jurisprudência progressivamente consolidada do Superior Tribunal de Justiça e das tecnologias emergentes que impactam profundamente a confiabilidade probatória. Os objetivos específicos desdobraram-se harmoniosamente em análises sucessivas e complementares que permitiram compreensão abrangente: conceituação precisa de prova digital e identificação de suas características distintivas essenciais — imaterialidade, volatilidade, desprendimento do suporte físico, suscetibilidade de clonagem e necessidade de intermediação tecnológica — que a diferenciam qualitativamente das provas tradicionais exigindo adaptações metodológicas específicas.

O primeiro capítulo demonstrou conclusivamente que prova digital constitui categoria probatória com natureza jurídica própria e autônoma, irreduzível à prova documental clássica ou à prova pericial tradicional, demandando consequentemente enquadramento teórico específico. Estabeleceu-se que três requisitos cumulativos são absolutamente essenciais para sua validade processual: autenticidade rigorosamente demonstrada mediante perícia qualificada ou certificação confiável, integridade verificável através de *hash* criptográfico ou mecanismos tecnicamente equivalentes e preservação meticulosa da cadeia de custódia conforme artigos 158-A a 158-F do CPP. Esses requisitos, quando adequadamente observados mediante perícia forense

qualificada e utilização apropriada de ferramentas técnicas, conferem confiabilidade probatória compatível com exigências constitucionais estritas do devido processo legal, contraditório efetivo e ampla defesa substantiva.

O segundo capítulo revelou evolução jurisprudencial notável e consistente do Superior Tribunal de Justiça no sentido de exigir progressivamente maior rigor metodológico na coleta, preservação e análise de provas digitais. Precedentes paradigmáticos estabeleceram definitivamente que *prints* isolados de WhatsApp, sem corroboração substantiva ou validação técnica apropriada, são manifestamente insuficientes para fundamentar legitimamente condenações criminais, especialmente em crimes materiais como tráfico de drogas que exigem demonstração concreta e inequívoca da materialidade delitiva mediante apreensão física da substância entorpecente e laudo toxicológico definitivo. A quebra da cadeia de custódia, embora não acarrete nulidade automática segundo entendimento majoritário equilibrado, compromete gravemente confiabilidade probatória, exigindo demonstração de ausência de prejuízo concreto ou manipulação, ônus que se inverte presuntivamente em favor do acusado quando irregularidades são significativas.

O terceiro capítulo explorou criticamente desafios contemporâneos impostos por tecnologias emergentes e disruptivas, destacando especialmente ameaça representada por *deepfakes* e inteligência artificial generativa à confiabilidade estrutural das provas audiovisuais tradicionalmente confiáveis. Demonstrou-se que *blockchain* e certificação digital podem fortalecer significativamente cadeia de custódia e garantir integridade probatória, desde que utilizados apropriadamente como instrumentos auxiliares complementares, nunca substitutivos completos, da perícia forense tradicional realizada por profissionais qualificados. A padronização internacional mediante normas técnicas como a ISO 27037:2012 constitui referencial técnico-científico indispensável, ainda que não juridicamente vinculante formalmente, orientando boas práticas mundialmente reconhecidas. A necessidade de capacitação profissional continuada e formação genuinamente interdisciplinar dos operadores jurídicos emergiu como condição *sine qua non* para utilização adequada dessas ferramentas complexas.

Quanto ao problema de pesquisa originalmente formulado — em que medida *prints* de WhatsApp e mensagens eletrônicas podem ser considerados provas idôneas no processo penal brasileiro e quais critérios técnicos e jurídicos devem orientar rigorosamente sua admissibilidade — resposta consolidada baseada em toda investigação realizada é que tais elementos constituem fundamentalmente indícios probatórios válidos quando simultaneamente: coletados mediante procedimentos forenses apropriados que preservem meticulosamente autenticidade, integridade e cadeia de custódia; validados tecnicamente mediante perícia qualificada ou certificação confiável; e acompanhados necessariamente de corroboração substantiva por outros meios probatórios independentes e convergentes, como depoimentos consistentes, confissões parciais ou provas materiais objetivas. Isoladamente considerados, *prints* e mensagens eletrônicas não possuem força probatória suficiente para fundamentar

legitimamente condenações, exigindo sempre integração num conjunto probatório robusto, coerente e mutuamente reforçado.

Identificam-se duas correntes doutrinárias e jurisprudenciais principais com posições substancialmente distintas sobre a amplitude de utilização legítima dessas provas. Corrente pragmática argumenta que rigor excessivo na exigência de procedimentos forenses complexos inviabilizaria investigação de crimes cometidos mediante tecnologia digital, especialmente considerando limitação crônica de recursos materiais e humanos dos órgãos de persecução no Brasil subfinanciado. Sustenta que a perícia deveria ser facultativa quando não impugnada, admitindo-se *prints* quando confirmados por depoimentos convergentes. Corrente garantista, inversamente, sustenta que a extrema facilidade de adulteração de registros digitais e gravidade irreparável das consequências de eventual condenação injusta exigem rigor máximo na admissibilidade de provas digitais. Defende que a perícia técnica forense deveria ser obrigatória sempre que provas digitais constituíssem elemento central da acusação, independentemente de impugnação formal, como decorrência lógica do princípio *in dubio pro reo*, presunção de inocência e necessidade de prova além de dúvida razoável.

A posição adotada conscientemente neste trabalho busca síntese equilibrada entre essas perspectivas aparentemente antagônicas, reconhecendo legitimidade parcial em ambas, mas recusando extremismos contraproducentes. O rigor probatório exigível deve ser contextualmente proporcional, variando conforme: centralidade da prova digital na imputação específica; gravidade abstrata do delito investigado; possibilidade concreta de adulteração no caso específico; e disponibilidade de meios alternativos de prova. Em crimes graves, quando *prints* constituem fundamento essencial da acusação sem outras provas robustas, a perícia deve ser obrigatória mesmo sem impugnação explícita. Inversamente, em situações de menor gravidade ou quando mensagens apenas corroboram robusto conjunto probatório independente, procedimento simplificado pode ser tolerado, desde que assegurado contraditório efetivo e real possibilidade de contraprova.

A experiência comparada internacional demonstra inequivocamente que sistemas jurídicos maduros e desenvolvidos tendem crescentemente a exigir maior rigor na admissibilidade de provas digitais, refletindo aprendizado institucional sobre riscos de condenações injustas. O Direito Processual Penal contemporâneo deve reconhecer honestamente que a revolução digital não eliminou, mas antes intensificou exponencialmente, a necessidade de garantias processuais sólidas e efetivas. A tecnologia deve servir à justiça como instrumento, nunca a substituir ou determiná-la unilateralmente, e somente mediante procedimentos técnicos rigorosos, transparentes, auditáveis e cientificamente validados será possível utilizar plenamente o potencial probatório do ambiente digital sem comprometer direitos fundamentais conquistados historicamente com imenso sacrifício humano.

Conclui-se, portanto, que o processo penal brasileiro encontra-se indubitavelmente em momento histórico de transição paradigmática, caracterizado pela coexistência tensa entre práticas investigativas ainda parcialmente ancoradas em

metodologias analógicas tradicionais e desafios absolutamente novos próprios da era digital. A superação satisfatória dessa fase de transição, que determinará futuro do processo penal nas próximas décadas, exige investimento massivo e prioritário em infraestrutura forense de excelência, capacitação profissional continuada e especializada de todos operadores, regulamentação legislativa específica e tecnicamente informada e, sobretudo, consolidação efetiva de cultura institucional profunda de integridade probatória que reconheça prova digital como ferramenta valiosa e indispensável mas jamais infalível ou autossuficiente. O rigor técnico e jurídico na coleta e preservação de provas digitais não constitui obstáculo burocrático à persecução penal eficiente, mas antes pressuposto indispensável de sua legitimidade democrática, constitucional e ética. Somente assim o processo penal brasileiro estará finalmente à altura dos desafios complexos do século XXI, compatibilizando inovação tecnológica necessária com respeito irrestrito à dignidade humana e aos direitos fundamentais universalmente reconhecidos.

### Referências bibliográficas

BADARÓ, Gustavo Henrique. *Processo penal*. 9. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.

BELLÉ, Adriano Vottri; SOUZA, Ayleen Dywayne. Provas digitais no processo penal: autenticidade, manipulação por inteligência artificial e desafios ao devido processo. *Revista Galha Azul*, Curitiba, ed. 24, p. 1-28, maio 2025. Disponível em: <<https://revista.tjpr.jus.br/galhaazul/article/view/184>>. Acesso em: 29 set. 2025.

BONARD, Claudia. A prova em blockchain e o Processo Penal. *Consultor Jurídico*, 18 fev. 2018. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2018-fev-18/claudia-bonard-prova-blockchain-processo-penal/>>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. *Código de Processo Penal*. Brasília, DF: Presidência da República, 1941. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm)>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.709, de 14 de agosto de 2018. *Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)*. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm)>. Acesso em: 28 set. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13964.htm)>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Medida Provisória n.º 2.200-2, de 24 de agosto de 2001. Institui a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas\\_2001/2200-2.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2200-2.htm)>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental no Habeas Corpus n.º 977.266/RN. Relator: Min. Reynaldo Soares da Fonseca. Quinta Turma. Julgado em: 20 mar. 2025. *Informativo de Jurisprudência* n.º 846, 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Agravo Regimental nos Embargos de Declaração no Agravo em Recurso Especial n.º 1.618.394/SP. Relatora: Min. Laurita Vaz. Sexta Turma. Julgado em: 15 set. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 205.441. Relator: Min. Rogério Schietti Cruz. Quinta Turma. Julgado em: maio 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Habeas Corpus n.º 828.054/RN. Relator: Min. Joel Ilan Paciornik. Quinta Turma. Julgado em: 23 abr. 2024. Disponível em:<<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/2024/02052024-Quinta-Turma-nao-aceita-como-provas-prints-de-celular-extraidos-sem-metodologia-adequada.aspx>>. Acesso em: 29 set. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. *Informativo de Jurisprudência* n.º 763. Quinta Turma. Segredo de Justiça. Brasília: STJ, 2024.

CASEY, Eoghan. *Digital evidence and computer crime: forensic science, computers and the internet*. 3rd ed. Waltham: Elsevier, 2011.

CAVET, Caroline Amadori. Prova Digital. In: CAVET, Caroline Amadori (coord.). *Prova Digital – Ed. 2025*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2025. Posfácio.

DANIELE, Marcelo. La prova digitale nel processo penale. *Rivista di Diritto Processuale*, Milano, Anno LXVI, n. 2, p. 291-320, mar./abr. 2011.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. *Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, decisão, precedente, coisa julgada, processo estrutural e tutela provisória*. v. 2. 20. ed. Salvador: JusPodivm, 2025.

FURLANETO NETO, Mário; SANTOS, José Eduardo Lourenço; GIMENES, Eron Veríssimo. *Crimes na internet e inquérito policial eletrônico*. São Paulo: Edipro, 2018.

GLOECKNER, Ricardo; EILBERG, Daniela Dora. Busca e apreensão de dados em telefones celulares: novos desafios diante dos avanços tecnológicos. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 156, p. 175-201, 2019.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR STANDARDIZATION (ISO); INTERNATIONAL ELECTROTECHNICAL COMMISSION (IEC). *ISO/IEC 27037:2012: Information technology — Security techniques — Guidelines for identification, collection, acquisition and preservation of digital evidence*. Geneva: ISO/IEC, 2012. Disponível em: <https://www.iso.org/standard/44381.html>. Acesso em: 29 set. 2025.

KERR, Orin S. Digital Evidence and the new Criminal Procedure. *Columbia Law Review*, New York, v. 105, n. 1, p. 279-318, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/4099526>. Acesso em: 29 set. 2025.

LIMA, Renato Brasileiro de. *Manual de processo penal*: volume único. 8. ed. Salvador: JusPodivm, 2020.

LOPES JR., Aury. *Direito Processual Penal*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

LUPÁRIA, Luca; ZICCARDI, Giovanni. *Investigazione penale e tecnologia informatica: l'accertamento del reato tra progresso scientifico e garanzie fondamentali*. Milano: Giuffrè Editore, 2007.

MALAN, Diogo. Métodos ocultos, devido processo e o enfrentamento à criminalidade organizada. In: CRUZ, Francisco Brito; SIMÃO, Bárbara (org.). *Direitos fundamentais e processo penal na era digital: doutrina e prática em debate*. São Paulo: InternetLab, v. 4, 2021. p. 125-148.

MARCELLA, Albert J.; GUILLOSSOU, Frederic. *Cyber forensics: from data to digital evidence*. New Jersey: Wiley, 2012.

MASON, Stephen; SENG, Daniel (ed.). *Electronic Evidence*. 4th ed. London: University of London, 2017.

MATTOS, Marcos Fernando Marques. *A prova digital no processo penal*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade Anhanguera de São José dos Campos, São José dos Campos, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.pgsscogna.com.br/bitstream/123456789/62573/1/MARCOS%20FERNANDO%20MARQUES%20MATTOS.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2025.

MIZIARA, Raphael. Requisitos para utilização de provas digitais no processo do trabalho: o caso dos “prints” de WhatsApp. *Rota Jurídica*, 16 dez. 2021. Disponível em: <<https://www.rotajuridica.com.br/rota-trabalhista/requisitos-para-utilizacao-de-provas-digitais-no-processo-do-trabalho-o-caso-dos-prints-de-whatsapp/>>. Acesso em: 29 set. 2025.

MOREIRA, Rodrigo; CARDOSO, Ciro Portella. O Blockchain como meio de prova no Direito Processual Civil: tecnologia e confiabilidade. *Revista Juris Poiesis*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 33, p. 335-349, 2020. Disponível em: <<https://mestradoedoutoradoestacio.periodicoscientificos.com.br/index.php/jurispoiesis/article/view/9340>>. Acesso em: 29 set. 2025.

NAKANISHI, Maria Fernanda Mugnaini. *A problemática jurídica dos deepfakes: uma análise do uso da inteligência artificial na produção de provas e suas repercussões penais*. 2023. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) – Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília (UnICEUB), Brasília, 2023. Disponível em: <<https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/17157/1/22001667.pdf>>. Acesso em: 29 set. 2025.

NETO, Mário Furlaneto; DOS SANTOS, José Eduardo Lourenço. Apontamentos sobre a cadeia de custódia da prova digital no Brasil. *Revista Em Tempo*, Marília, v. 20, n. 1, p. 1-19, nov. 2020. Disponível em:<<https://revista.univem.edu.br/emtempo/article/view/3130>>. Acesso em: 1 out. 2025.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Código de Processo Penal Comentado*. 20. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

NUCCI, Guilherme de Souza. *Pacote Anticrime Comentado: Lei 13.964/2019*. 1. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, Guilherme Augusto Gomes de; ÁVILA, Gustavo Noronha de. Deep fake, direitos da personalidade e o direito penal. *Revista Eletrônica do Curso de Direito da UFSM*, Santa Maria, v. 19, e85239, p. 1-19, 2024. Disponível em:<<https://periodicos.ufsm.br/revistadireito/article/view/85239>>. Acesso em: 29 set. 2025.

PASTORE, Guilherme de Siqueira. Considerações sobre a autenticidade e a integridade da prova digital. *Cadernos Jurídicos*, São Paulo, ano 21, n. 53, p. 63-79, jan./mar. 2020.

PEREIRA, Ana. Regulamentação do uso de inteligência artificial no âmbito jurídico: garantias e limites. *Revista de Direito Digital e Compliance*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 55-70, 2023.

PRADO, Geraldo. *A cadeia de custódia da prova no processo penal*. 1. ed. São Paulo: Marcial Pons, 2019.

RODRIGUES, Benjamim Silva. *Da prova penal*, Tomo IV – Da prova-eletrônico-digital e da criminalidade informático-digital. Lisboa: Rei dos Livros, 2011.

SAAD GIMENES, Marta C.; ROSSI, Helena C.; PARTATA, Pedro H. A obtenção das provas digitais no processo penal demanda uma disciplina jurídica própria? Uma análise do conceito, das características e das peculiaridades das provas digitais. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, Porto Alegre, v. 10, n. 3, p. 1-32, 2024. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/385331212>. Acesso em: 29 set. 2025.

SANTOS, A. J. S.; BORGES, A. F. M.; RODRIGUES, G. L. M. T. A cadeia de custódia na coleta da prova digital de acordo com a Lei 13.964/2019: dos seus artigos 158-A ao 158-F. *RECIMA*, v. 21, n. 2 (8), p. 612-630, 2021. Disponível em: <https://elibro.net/pt/ereader/univem/189876?page=7>. Acesso em: 28 set. 2025.

SOUSA, Alex Cardoso de. *A quebra da cadeia de custódia da prova digital e os reflexos no âmbito do processo penal*. 2025. 82 f. Monografia (Graduação em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL; DATA PRIVACY BRASIL. *Guia Ilustrado Contra as Deepfakes*. Brasília: STF, Coordenadoria de Combate à Desinformação, 2024.

THAMAY, Rennan Faria Krüger; TAMER, Maurício Antonio. *Provas no direito digital: conceito da prova digital, procedimentos e provas digitais em espécie*. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

VILELA, Matheus Dantas; ASSIS, Daniel Araújo de; EDUARDO, Pablo. Blockchain e processo penal: os reflexos dos avanços tecnológicos na confiabilidade da prova penal. *Virtuajus*, Belo Horizonte, v. 10, n. 18, p. 295-308, 2025. Disponível em: <https://periodicos.pucminas.br/virtuajus/article/view/33086/23748>. Acesso em: 1 out. 2025.

WALTER, Flávio; WALTER, Gisleine Lemos; CASTILHOS, Aline Pires de Souza Machado de. Cadeia de custódia e a importância da prova digital nos crimes sexuais: análise da evolução da valoração da prova e o progresso jurídico diante do uso da tecnologia como instrumento indispensável para a área do Direito. In: *CONGRESSO INTERNACIONAL DE CIÊNCIAS CRIMINAIS*. Porto Alegre: PUCRS, 2023. p. 1-20. Disponível em: <<https://editora.pucrs.br/anais/congresso-internacional-de-ciencias-criminais/assets/edicoes/2023/arquivos/13.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2025.



# O dever da devida diligência na investigação e persecução penal como direito da vítima de crime de homicídio e investigação contemporânea

Simone Sibilio do Nascimento\*

## Sumário

1. Introdução; 2. Investigação de crimes graves e a privacidade: até onde podem ir as decisões judiciais?; 3. A tese da Ministra Rosa Weber; 4. Conclusão; Referências Bibliográficas.

## Resumo

Este artigo tem como objetivo a análise da compatibilidade de investigação penal tecnológica (ou digital) em crimes graves e em contexto de organização criminosa com os direitos e garantias fundamentais constitucionais, sob a perspectiva do direito da vítima a uma investigação diligente. O tema foi desenvolvido a partir do caso concreto submetido ao Supremo Tribunal Federal (Recurso Extraordinário 1.301.250) em que se discute a constitucionalidade de ordem judicial que determinou a quebra de sigilo telemático de número indeterminado de pessoas. O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira parte, abordamos a compatibilidade entre o direito à privacidade e protocolos inéditos adotados em investigação de crime de homicídio, baseados em evidências digitais. Na segunda parte, analisamos a decisão do Superior Tribunal de Justiça sobre a constitucionalidade do art. 22 da Lei 12.965/2014 (MCI) e a interpretação da Ministra Rosa Weber que, no caso concreto, entendeu pela inconstitucionalidade devido à falta de especificidade e clareza da lei. O texto também aborda os possíveis problemas e consequências da decisão para investigações de crimes graves e a proteção dos direitos das vítimas, ressaltando os riscos de ineficiência no dever de proteção à vida e à segurança, que pode resultar em impunidade em um país com altos índices de homicídios.

## Abstract

*This article aims to analyze the compatibility of technological (or digital) criminal investigation in serious crimes and in the context of criminal organizations with fundamental constitutional rights and guarantees, from the perspective of the victim's right to a diligent*

---

\* Promotora de Justiça do Ministério Público do Rio de Janeiro (MPRJ). Mestranda em Teoria do Estado e o Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Bacharel em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). E-mail: sibilio@mprj.mp.br

*investigation. The topic was developed based on the specific case submitted to the Federal Supreme Court (Extraordinary Appeal 1.301.250) in which the constitutionality of a court order that ordered the breach of telematics confidentiality of an undetermined number of people was discussed. The work is divided into two parts. In the first part, we address the compatibility between the right to privacy and unprecedented protocols adopted in a homicide investigation based on digital evidence. In the second part, we analyze the decision of the Superior Court of Justice on the constitutionality of art. 22 of Law 12.965/2014 (MCI) and the interpretation of Justice Rosa Weber who, in the specific case, ruled that it was unconstitutional due to the law's lack of specificity and clarity. The text also addresses the possible problems and consequences of the decision for investigations into serious crimes and the protection of victims' rights, highlighting the risks of inefficiency in the duty to protect life and safety, which could result in impunity in a country with high homicide rates.*

**Palavras-chave:** Quebra de sigilo telemático. Privacidade. Intimidade. Marco Civil da internet. Investigação diligente.

**Keywords:** *breach of telematics confidentiality. Privacy. Intimacy. Civil Framework for the Internet. Diligent investigation.*

## 1. Introdução

O presente trabalho tem como objetivo a análise da compatibilidade de investigação penal tecnológica (ou digital) em crimes graves e em contexto de organização criminosa com os direitos e garantias fundamentais constitucionais.

O tema será desenvolvido a partir do caso concreto submetido ao Supremo Tribunal Federal (STF) em sede de recurso extraordinário (RE 1.301.250) interposto pelas empresas Google Brasil Internet LTDA e Google LLC contra decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) que manteve decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ),<sup>1</sup> que determinou a quebra de sigilo telemático de número indeterminado de pessoas.

A decisão judicial ordenou que a Google fornecesse, com base no artigo 22 do Marco Civil da Internet - Lei 12.965/2014 (MCI), a identificação de todos os

<sup>1</sup> O caso concreto se refere à decisão judicial contestada pela empresa Google na investigação dos assassinatos ocorridos no Estado do Rio de Janeiro da vereadora Marielle e Anderson (e homicídio tentado da vítima sobrevivente Fernanda Chaves), em relação aos dois executores identificados, presos, processados e condenados pelo Tribunal do Juri, em outubro de 2024. Na referida investigação foram formulados pedidos inéditos quando ainda não havia suspeitos identificados, buscando identificar autoria através de provas digitais mediante afastamento de sigilo de dados telemáticos que contou com resistência das empresas de aplicação de internet, sobretudo, Google e Facebook. A empresa Google manejou vários mandados de segurança para ser desobrigada a fornecer os dados, sendo eles: STJ - RMS 60.698 (2019/0119654-6) Número Único 0072968-96.2018.8.19.0000, RMS 61.302 (2019/0199132-0) Número único 0016639-30.2019.8.19.0000 E RMS 62.143 (2019/0318252-3) Número único 0035023-41.2019.8.19.0000.

<sup>2</sup> BRASIL. Marco Civil da Internet. Lei 12.964/14. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 26 jun. 2024.

dispositivos que tivessem feito uso de sua ferramenta de busca no período de quatro dias que antecederam o crime de homicídio da vereadora Marielle Franco e de seu motorista Anderson Gomes, utilizando como parâmetros de busca palavras-chave referentes à vereadora para, a partir dos resultados, fazer a conexão com outros filtros investigativos, de modo a identificar os envolvidos no crime que teve repercussão nacional e internacional.

O STF reconheceu repercussão geral ao recurso extraordinário, definindo como tema a ser decidido: “Limites para decretação judicial da quebra de sigilo de dados telemáticos, no âmbito de procedimentos penais, em relação a pessoas indeterminadas” (tema n.º 1148). Até o momento, votaram apenas a Ministra Rosa Weber (relatora), dando provimento ao recurso, e os Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin, ambos mantendo o entendimento das instâncias inferiores. Embora ainda não seja possível, a partir de três votos, apontar uma tendência da Corte nesse julgamento, é importante frisar que a decisão final resultará num precedente importante sobre um tema atual e complexo, com sérias consequências para investigações envolvendo letalidade violenta em contexto de organização criminosa, e outros crimes igualmente graves, o que justifica uma análise mais detida dos argumentos e da proposta de tese apresentados pela relatora – contrariando o entendimento adotado pelo STJ, pelo TJRJ e pelos demais ministros que votaram.

O trabalho está dividido em duas partes. Na primeira, há a abordagem de protocolos inéditos adotados em investigação de crime de homicídio, baseados em evidências digitais. Na segunda parte, analisa-se a decisão do Superior Tribunal de Justiça (STJ) sobre a constitucionalidade do art. 22 da Lei 12.965/2014 (MCI) e a interpretação da Ministra Rosa Weber que, no caso concreto, entendeu pela inconstitucionalidade devido à falta de especificidade e clareza. O texto também aborda os possíveis problemas e consequências da decisão para investigações de crimes graves e a proteção dos direitos das vítimas, ressaltando os riscos de ineficiência no dever de proteção à vida e à segurança, que pode resultar em impunidade em um país com altos índices de homicídios.

## **2. Investigação de crimes graves e a privacidade: até onde podem ir as decisões judiciais?**

O tema referenciado joga luz no vetusto debate acadêmico e jurisprudencial acerca da ponderação, de um lado, dos direitos e garantias fundamentais, notadamente, o direito à privacidade e à intimidade, previstos no artigo 5º, inciso X, da Constituição Federal,<sup>3</sup> e artigo 21 do Código Civil<sup>4</sup> e, de outro bordo, do princípio da plenitude da tutela da vida humana e da segurança, bem como o direito da ampla defesa das

<sup>3</sup> Art. 5º, inciso X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

<sup>4</sup> Art. 21. A vida privada da pessoa natural é inviolável, e o juiz, a requerimento do interessado, adotará as providências necessárias para impedir ou fazer cessar ato contrário a esta norma.

vítimas (diretas e indiretas)<sup>5</sup> da letalidade violenta e organizada. A importância do direito fundamental à privacidade e à intimidade no Brasil é amplamente reconhecida acadêmica e jurisprudencialmente, sobretudo a partir da aprovação da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), em 2018, e da promulgação da Emenda Constitucional n. 115, em 2022, que assegura, “nos termos da lei o direito à proteção dos dados pessoais, inclusive nos meios digitais” (art. 5º, LXXIX, CF). O mesmo, contudo, não se pode dizer quanto ao direito das vítimas de crimes violentos. Há certa assimetria na abordagem dos direitos das vítimas e dos réus, seja na fase de investigação, seja em processos judiciais, sobretudo quanto ao direito à ampla defesa, geralmente associado aos réus e investigados. No entanto, como recordam Mazzuoli e Oliveira (2024: 254), “[o] art. 25(1) da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que é base convencional para obrigação positiva dos Estados de investigar, processar e punir violações criminosas a direitos humanos, trata expressamente da *proteção judicial* das vítimas”, direito que “guarda perfeita simetria com o art. 5º, LV, da Constituição Federal que assegura a *ampla defesa judicial* das vítimas da criminalidade”. De acordo com os autores (2024: 256):

A leitura integral do conteúdo do princípio da ampla defesa, que confere embasamento à ampla fundamentação da pretensão acusatória e ao exercício da dimensão material daquele mesmo princípio, contempla a necessidade de sua aplicação mediante a admissão de meios de acesso das vítimas a instrumentos de proteção e restauração dos seus direitos humanos e fundamentais indevidamente violados.

Quando a Constituição Federal assegura aos litigantes o exercício no plano judicial e no plano administrativo de todos os meios inerentes à ampla defesa, não se limita a referendar a utilização de ferramentas legais de resistência do titular de um direito em face do exercício do direito de ação de um terceiro. A extensão dos meios para a efetividade do princípio da ampla defesa compreende, ao revés, o emprego *ativo* de medidas judiciais e extrajudiciais adequadas à proteção do direito em questão, sob pena de defeituosa ineficácia do princípio fundamental.

Para uma ponderação adequada entre os direitos em conflito potencial no caso abordado neste trabalho, é importante destacar que a proteção pretendida pelo provedor de pesquisa não envolve, a rigor, o direito à privacidade dos usuários (que sequer são identificados), mas o interesse econômico da empresa, na medida em que, como uma das maiores *big datas* no mundo, ao dificultar acesso a dados

<sup>5</sup> A palavra vítima adotada neste ensaio abrange a vítima direta e vítima indireta, nos termos do conceito proposto pela vitimologia, assim como pela resolução 34/40 da ONU, segundo a qual o termo “vítima” inclui também os familiares próximos ou dependentes da vítima direta e as pessoas que tenham sofrido danos ao intervir para prestar assistência às vítimas em perigo ou para impedir a vitimização.

específicos, cria a percepção que está comprometida com a proteção de dados pessoais e, assim, fortalece a confiança da população na empresa. Esse mecanismo se reflete favoravelmente no mercado e valoriza suas ações. No entanto, não se pode olvidar que ao fazer a coleta dados e controlá-los, utiliza-os para aprimorar seus serviços e direcioná-los para incremento de suas atividades.

Em artigo que versa sobre capitalismo de vigilância e perspectiva para uma civilização de informação, Shoshana Zuboff, ao tratar da lógica emergente de acumulação hegemônica, ressalta justamente a postura da Google, considerada por muitos como a pioneira do *big data* e, em razão disso, a pioneira de acumulação mais ampla a praticar o que chama de capitalismo de vigilância (Zuboff 2018: 25), com práticas de coleta e utilização de dados pessoais.

Zuboff (2018: 31-32) evidencia como a Google coleta uma quantidade massiva de dados pessoais sem o conhecimento explícito do usuário, sem transparência nas práticas de coleta e uso de dados, e utiliza os dados coletados para fins lucrativos, muitas vezes sem o consentimento informado dos usuários:

[...] a Google coloca a inovação a frente de tudo e resiste a pedir permissão. A empresa não pergunta se pode fotografar casas para os bancos de dados, ela simplesmente pega o que quer, então esgota seu adversário no tribunal ou eventualmente concorda em pagar multas que representa um investimento negligenciável para um retorno significativo [...] a *big data* é constituída pela captura de Small Data, das ações e discursos mediados por computador, de indivíduos no desenrolar da vida prática. Nada é trivial ou efêmero em excesso par essa colheita: as curtidas do Facebook, as buscas no Google, e-mails, textos, fotos, músicas e vídeos, localizações, redes, compras, movimentos, todos os cliques, palavras com erros ortográficos, visualizações de páginas e muitos mais. Esses dados são adquiridos, tornados abstratos, agregados, analisados, embalados, vendidos, analisados mais e mais e vendidos novamente.

A autora pontua que, para a Google, as subjetividades são convertidas em objetos que orientam o subjetivo para a mercantilização, trata as pessoas como fontes de extração de dados e alvos finais das ações que os dados produzem, mas que a indiferença formal se torna evidente, por exemplo, na agressividade com que a Google aplica no modelo *Street View*, incursionando em territórios legal e socialmente não protegidos, até que um dia possa encontrar resistência, normalmente através de denúncias (Zuboff, 2018 p. 34).

Assim, na visão da autora, essa forma de extrair dados se resume na:

[...] ausência de reciprocidades estruturais entre a empresa e suas populações. Esse fato sozinho separa a Google, bem como empresas que participam dessa lógica de acumulação, da narrativa histórica das democracias de mercado ocidentais. [...] Essa independência estrutural das populações por parte da empresa é de importância excepcional à luz da relação histórica entre o capitalismo de mercado e a democracia. (Zuboff 2018: 36-38).

O capitalismo de vigilância, portanto, se qualifica como uma nova lógica de acumulação, como uma nova política e relações sociais que substituem os contratos, o Estado de direito e a confiança social pela soberania do *Big Other*, em que a população, ou não possui, ou possui de forma muito atenuada a gestão de sua privacidade porque o *capitalismo de vigilância prospera na ignorância do público* (Zuboff 2018: 49).

Dessa forma, num cenário em que se pretenda a responsabilização dos autores de crimes violentos, praticados em contexto de organização criminosa, em que a elucidação dependa de dados monopolizados por empresa de aplicação de internet, que opera na lógica do capitalismo de vigilância, o direito das vítimas diretas (e de toda sociedade desfalcada pela perda do defensor dos direitos humanos) deve prevalecer diante dos interesses econômicos da empresa de aplicação de internet, que costuma escamotear seus reais interesses sob o manto da privacidade e intimidade dos usuários dos seus produtos e serviços.

Neste sentido, a análise do tema n.º 1148 se mostra relevante na medida em que o Brasil é o país que mais mata no mundo, liderando o ranking mundial de homicídios em números absolutos, de acordo com dados do Estudo Global sobre Homicídios, divulgado pela ONU.<sup>6</sup> Brasil, Nigéria, México, Índia e Estados Unidos respondem por 33% dos homicídios mundiais. Entre as 35 cidades com maior taxa de homicídios, seis estão no Brasil, segundo dados divulgados pelo Observatório de Homicídios do Instituto Igarapé<sup>7</sup>. Em 2017, o Brasil alcançou a marca histórica de 31,6 mortes para cada 100 mil habitantes<sup>8</sup>. Já o índice de elucidação dos homicídios não guarda qualquer simetria com o alto índice de crimes, variando entre 5% e 8% de elucidação. Vale dizer, há um total descompasso entre o número de homicídios com o seu reflexo no Sistema de Justiça. Ademais, mesmo nos casos em que há conclusão das investigações, os quais se inserem na taxa de 5% a 8%, muitos processos não culminam em condenação.

Não se pode perder de vista que, se por um lado, no sistema de justiça brasileiro, os tribunais possuem legitimidade para impor suas orientações para gerações futuras

<sup>6</sup> DW. **Brasil lidera ranking de homicídios no mundo, mostra estudo da ONU**. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/deutschewelle/2023/12/08/brasil-lidera-ranking-de-homicidios-no-mundo-mostra-estudo-da-onu.html>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

<sup>7</sup> Instituto Igarapé. **Observatório de Homicídios**. 2021. Disponível em: <<https://igarape.org.br/temas/securanca-publica/observatorio-de-homicidios/>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

<sup>8</sup> CERQUEIRA *et al.* Atlas da violência. São Paulo: FBSP, 2021

(criando os precedentes), e para afastar leis elaboradas pelo Poder Legislativo, por outro lado, a lei em vigor gera expectativa de seu cumprimento. Assim, na criação de um precedente judicial há que se observar o ônus da devida fundamentação e a realidade de um país com elevado índice de assassinato de pessoas e baixíssimo índice de elucidação da autoria.

A humanidade vivencia o momento da era das comunicações, dos meios digitais, da velocidade da informação inigualável, onde o uso da tecnologia, se melhora a qualidade de vida, também é utilizado para prática de crimes e desfazimento de provas.

É incontornável, diante da realidade criminal no Brasil, que haja uma reação eficiente por parte do sistema de justiça, através das interpretações e precedentes judiciais face à legislação aprovada pelo Poder Legislativo, com estabelecimento de métodos e estratégias consentâneos com a modernidade tecnológica, sob pena de se impor aos atores que fazem parte do sistema judicial métodos da era analógica enquanto o crime organizado caminha a passos largos pela era da conectividade, de modo que a elucidação de crimes não é mais compatível com os meios tradicionais e retrógrados de investigação penal.

### 3. A tese da Ministra Rosa Weber

O tema n.º 1148 do STF trata dos limites para decretação judicial da quebra de sigilo de dados telemáticos em relação a pessoas indeterminadas e, na origem, teve como fato gerador recurso contra decisão do Juízo de Direito da 4ª Vara Criminal da Comarca da Capital/RJ que determinara às duas empresas o fornecimento da identificação dos IPs ou “*DEVICE IDs*” que tenham se utilizado do Google Busca (seja através do aplicativo ou sua versão *WEB*) no período compreendido entre os dias 10/03/2018 e 14/03/2018, para realizar consultas dos seguintes parâmetros de pesquisa: “Marielle Franco”, “Vereadora Marielle”, “Agenda Vereadora Marielle”, “Casa das Pretas”, “Rua dos Inválidos, 122” e “Rua dos Inválidos”.

Essa investigação refere-se aos homicídios ocorridos no dia 14 de março de 2018, na cidade do Rio de Janeiro, da vereadora Marielle Franco e de seu motorista, bem como de sua assessora, este na forma tentada, onde restou descortinado que a vítima principal desejada era a vereadora, ativista na defesa dos direitos humanos, crimes cometidos em razão da defesa das causas das minorias e das pessoas com vulnerabilidades, inclusive vulnerabilidades sobrepostas. Crimes com repercussão para além-fronteiras do Brasil.

No bojo da apuração, após esgotados todos os meios protocolares e tradicionais de investigação, dada a ausência de vestígios ululantes e sem identificação de suspeitos, foram manejadas, de forma inédita, medidas cautelares de quebra de sigilo telemático visando à identificação dos envolvidos.

Alguns pedidos formulados no processo utilizaram a técnica de rastreamento de geoposicionamento de dispositivos, para que a empresa Google fornecesse a

identificação dos dispositivos (apenas dados registrais ou metadados)<sup>9</sup> que trafegaram em pontos específicos, em dias e horários delimitados e em coordenadas geográficas individualizadas no dia do crime (as coordenadas geográficas e todas as demais informações delimitadas do pedido foram fornecidas às empresas de aplicação de internet (Google, Appel, Microsoft).<sup>10</sup> Dito de outro modo, a partir de pontos específicos, com coordenadas delimitadas e horários determinados na decisão judicial, a empresa deveria fornecer as *Google accounts*, ou *devices*, ou *Apple accounts*, ou *iClouds accounts* que transitaram nas coordenadas geográficas e nos horários determinados, absolutamente restritos. Esses dados foram identificados por imagens de câmeras de segurança coletadas em que se identificou o veículo clonado com os executores se deslocando para a empreitada criminosa.

No que tange ao pedido que ensejou o tema de repercussão geral e que será analisado mais detidamente, a decisão judicial questionada pela Google Brasil Internet Ltda. e Google LLC, com já dito acima, determinou a quebra do sigilo de dados, com o objetivo de identificar *IPs* e *Device IPs* de um conjunto não identificado de pessoas que, em período determinado, fizeram buscas por palavras-chave.

As resultantes desse pedido não devolveriam conteúdo, tampouco dados sensíveis,<sup>11</sup> apenas um código referente ao dispositivo, que somente a empresa saberia a vinculação da propriedade ou posse, e, a partir de outros filtros, com novas autorizações judiciais, o pedido poderia ser ampliado, inclusive com dados de conteúdo.

Exatamente por isso, e com base na lei autorizativa do Marco Civil da Internet, os requerimentos foram devidamente fundamentados e regularmente deferidos nas três instâncias que julgaram o caso. Os argumentos jurídicos apontados pela Google em seus recursos foram basicamente os seguintes: 1) ausência de base constitucional e legal para quebra de sigilo genérica e aleatória, sem a individualização dos alvos e imputação de infração penal, a ensejar a violação do devido processo legal, do princípio

<sup>9</sup> **Metadados, ou Metainformação**, são dados sobre outros dados. Um item de um metadado pode dizer do que se trata aquele dado, geralmente uma informação inteligível por um computador. O World Wide Web Consortium – W3C define metadados como informação sobre objetos da Web compreensível por máquinas. A ênfase é no processamento automático, mas falta melhor especificação do tipo e finalidade das informações sobre os objetos da Web. Dempsey e Heery (1997, p. 5) conceituaram metadados como “dados associados com objetos que desoneram os usuários potenciais de ter conhecimento completo antecipado da existência e características desses objetos”. Agora o foco concentra-se na finalidade: o metadado é, de certa forma, uma “economia” informacional. GillilandSwetland (2000, p. 1) adotou uma definição abrangente: metadado é “a soma total do que pode ser dito sobre algum objeto informacional em algum nível de agregação”. Fonte: <<https://brapci.inf.br/index.php/article/download/11673>>, in METADADOS DIGITAIS: revisão bibliográfica da evolução e tendências por meio de categorias funcionais, por Luiz Fernando de Barros Campos

<sup>10</sup> Esses dois pedidos foram acolhidos integralmente tanto pelo Juízo de piso, Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e em razão disso a empresa Google impetrou mandado de segurança com respectivo recurso em mandado de segurança: **RMS 61.302** e **RMS 62.143**, repita-se, ambos referentes a informações com base em coordenadas geográficas de dispositivos e apenas metadados a serem fornecidos.

<sup>11</sup> Os dados sensíveis, conforme definidos pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), são informações pessoais que revelam aspectos íntimos da vida de um indivíduo. Isso inclui dados sobre origem racial ou étnica, convicções religiosas, opiniões políticas, filiação a sindicatos, informações genéticas, dados biométricos, saúde ou vida sexual, artigo 5, inciso II da LGPD.



da presunção de inocência, da privacidade, do direito de acesso à informação e da liberdade de comunicação; 2) ausência de fundamentação adequada da decisão que determinou a quebra do sigilo; 3) inobservância do princípio da proporcionalidade.

A terceira seção do STJ, por maioria de votos (vencido o Ministro Sebastião Reis Júnior), negou provimento ao recurso das empresas e entendeu que o pedido encontra guarida no ordenamento jurídico para autorizar a quebra de sigilo com base em busca por palavras-chaves, e que a regra dos artigos 22 e 23 do Marco Civil da Internet prevê tal possibilidade, coadunando-se com as leis vigentes, sem que seja malferido o princípio do devido processo legal, da presunção de inocência, da privacidade e da liberdade de comunicação. Para o tribunal, basta a presença dos requisitos do artigo 22 do Marco Civil da Internet, que não exige a identificação de pessoas suspeitas a serem investigadas, sob pena de se esvaziar o propósito da lei.

Ao aportar a questão ao STF,<sup>12</sup> a Ministra Rosa Weber, de forma diversa do entendimento do STJ, entendeu que (item 46 do voto):

Em suma: seja pela inexistência de lei própria, clara e precisa associada à ausência de normativo que atenda os princípios e as obrigações decorrentes do direito fundamental à proteção de dados pessoais (CF, art. 5º, LXXIX), seja pela inadmissibilidade de devassa indevida sobre o direito fundamental à privacidade (CF, art. 5º, X) de pessoas sobre as quais ausentes quaisquer suspeitas da prática de delitos previamente determinados, não se mostram viáveis ordens genéricas e não individualizadas de fornecimento dos números de *IP's* e *Devices ID's* de usuários que tenham realizado determinadas pesquisas em provedores de aplicação.

E, ao ver da magistrada, inexistente lei que autorize ordens de caráter mais abrangente a impor o fornecimento de endereços de *IPs* e *Devices IDs* de usuário que tenham pesquisado termos específicos em provedores de aplicação, tampouco inócua a possibilidade de invocação da disciplina normativa do Marco Civil da Internet para legitimar tais providências, ao mesmo tempo em que não se pode invocar o Marco Civil da Internet pois não contém regramento mínimo para salvaguarda do direito à proteção de dados pessoais. A Ministra propôs, então, a seguinte tese:

À luz dos direitos fundamentais à privacidade, à proteção dos dados pessoais e ao devido processo legal, o art. 22 da Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet) não ampara ordem judicial genérica e não

<sup>12</sup> Recurso Extraordinário n.º 1.301.250. Repercussão Geral, tema STF n.º 1148. Não houve julgamento final, em razão do pedido de vista do Ministro André Mendonça. Até a data de envio deste texto (10.01.2025), o feito foi retirado de pauta sem nova data designada. Os votos dos Ministros Alexandre de Moraes e Cristiano Zanin ainda não foram disponibilizados.

individualizada de fornecimento dos registros de conexão e de acesso dos usuários que, em lapso temporal demarcado, tenham pesquisado vocábulos ou expressões específicas em provedores de aplicação.

A Ministra relatora entendeu que o artigo 22 do MCI, conquanto possa ser aplicado de modo válido e legítimo para a maior parte das situações (*not facially unconstitutional*), se mostra inconstitucional por vagueza quando aplicado à situação particular, em que não for indicado grupo de pessoas individualizado e se pede o fornecimento dos números de *IPs* e *Devices IDs* de usuários que tenham realizado determinada pesquisa em provedores de aplicação (*unconstitutional as applied*), pois não atende o comando constitucional de especificidade, clareza e precisão, vale dizer, embora o artigo 22 do MCI seja constitucional, a sua aplicação nesses casos apontados em concreto seria inconstitucional.<sup>13</sup>

Não se pode negar que a repercussão geral conferida pelo STF a esse tema não apenas resolve o caso concreto, com impacto amplo e relevante, como também permite contribuir para a construção de um sistema jurídico coerente e previsível, na medida em que há diversos casos similares a esse, nos quais se tornou comum empresas de tecnologia ou provedoras de serviços na internet se recusarem a fornecer os dados requeridos judicialmente sob o argumento de proteção à privacidade, à intimidade e ao devido processo legal de terceiras pessoas.

Ocorre que as decisões desafiadas pela Google no caso em referência não impõem qualquer violação da intimidade e da privacidade de número indeterminado de pessoas, pois dizem respeito a “metadados” (dados estáticos), sem qualquer identificação do usuário, preservando-se o caráter anônimo e sem identificação do conteúdo.

Além de não malferir direitos atinentes à intimidade ou à privacidade, o resultado da informação é recebido pela autoridade judicial, que irá determinar a inutilização dos dados (sem exposição do usuário), caso verifique que não guardam relação com a investigação, havendo perfeita compatibilidade com controle judicial e possibilidade de auditoria.

A medida era (no início da investigação) absolutamente necessária e pertinente porque, a partir da conjugação dos dados fornecidos, seria possível estabelecer uma interseção dos pontos por onde passaram os *devices*, e, com lastro nessas coincidências e convergências, tornaria plausível a análise dos dados consolidados, confrontando os dados cadastrais e o conteúdo armazenado nos sistemas operacionais respectivos e, dessa forma, num momento subsequente e com novas decisões judiciais, possibilitando a identificação dos suspeitos.

<sup>13</sup> Minuta de voto em plenário virtual de 22.09.2023 da Ministra Relatora Rosa Weber.

Ainda que assim não fosse, conforme constou da decisão do STJ, os direitos à privacidade e à intimidade, por não serem absolutos, admitem restrição quando em jogo proteção de outros direitos igualmente relevantes para a comunidade, sendo possível afastar a proteção diante de circunstâncias que denotem a existência de interesse público de significativa importância, invariavelmente por meio de decisão proferida por autoridade judicial competente, suficientemente fundamentada, na qual se justifique a necessidade da medida para fins de investigação criminal ou de instrução processual criminal.

A tese proposta pela relatora parece partir de uma interpretação equivocada ao exigir individualização de pessoas a serem alvo da medida, fazendo por vias transversas uma vinculação ao art. 2º da Lei n. 9.296/1996<sup>14</sup> (interceptação telefônica) que não se aplica ao caso, pois o que se quer são dados registrais com previsão no MCI (para o qual não se exigem indícios de autoria) e não na lei de interceptação, dados estes relacionados à identificação de aparelhos – não necessariamente de pessoas – utilizados por usuários.

Há, portanto, uma distinção conceitual entre a quebra de sigilo de dados armazenados e a interceptação do fluxo de comunicações. Segundo o entendimento do STF, *mutatis mutandis*, “não se pode interpretar a cláusula do artigo 5º, XII, da CF, no sentido de proteção aos dados enquanto registro, depósito registral. A proteção constitucional é da comunicação de dados e não dos dados” (HC n. 91.867/PA, Rel. Ministro Gilmar Mendes, DJe 20/9/2012).

Dessa forma, o procedimento de que trata o art. 2º da Lei n. 9.296/1996, cujas rotinas estão previstas na Resolução n. 59/2008 (com alterações ocorridas em 2016), do CNJ, as quais regulamentam o art. 5º, XII, da CF, não se aplica a procedimento que visa a obter dados estáticos armazenados em servidores e sistemas informatizados de um provedor de serviços de internet.

Não se mostra razoável, portanto, exigir requisitos de lei que não se aplica ao caso, pois é o MCI que rege a matéria e que não prevê, dentre os requisitos que estabelece para a quebra do sigilo, que a ordem judicial especifique previamente as pessoas objeto da investigação ou demonstre que a prova da infração (ou da autoria) possa ser realizada por outros meios.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> BRASIL. Interceptação Telefônica. Lei 9.296/96. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19296.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19296.htm)>. Acesso em: 26 jun 2024.

<sup>15</sup> Art. 22. A parte interessada poderá, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, em caráter incidental ou autônomo, requerer ao juiz que ordene ao responsável pela guarda o fornecimento de registros de conexão ou de registros de acesso a aplicações de internet. Parágrafo único. Sem prejuízo dos demais requisitos legais, o requerimento deverá conter, sob pena de inadmissibilidade:

I - Fundados indícios da ocorrência do ilícito;

II - justificativa motivada da utilidade dos registros solicitados para fins de investigação ou instrução probatória; e

III - período ao qual se referem os registros.

Art. 23. Cabe ao juiz tomar as providências necessárias à garantia do sigilo das informações recebidas e à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem do usuário, podendo determinar segredo de justiça, inclusive quanto aos pedidos de guarda de registro.

Em complemento, o art. 10, parágrafo único, do MCI determina a observância da privacidade e da intimidade, cujo balizamento será feito pelo juiz,<sup>16</sup> sendo equivocado alegar (como constou do voto) larga margem de discricionariedade do juiz de primeiro grau para aferir esse balizamento, até porque, no ordenamento jurídico brasileiro, se o juiz pode declarar a inconstitucionalidade de uma lei e afastá-la na sua inteireza, com muito mais razão pode pontuar os balizamentos legais para determinar o afastamento do sigilo telemático.

Dessa forma, a tese proposta pela Relatora cria um precedente demasiado restritivo para o art. 22 da lei 12.965/14, ao exigir que a decisão de afastamento de sigilo informacional (sigilo de dados) tenha que, obrigatoriamente, indicar e identificar previamente os “alvos” ou pessoas da investigação suspeitas de cometer o ilícito investigado – contrariando a decisão do Congresso Nacional, que expressamente tratou do tema sem a referida exigência.

Sobre o cabimento do pedido e a perfeita compatibilidade do pedido com o ordenamento jurídico, vale citar Aras (2023), que defende que tanto o cerco digital (pesquisas com base em coordenadas geográficas) como as buscas digitais de autoria por pesquisas terminológicas (de que trata especificamente o tema 1148) não são regidos pela lei 9296/96, tampouco pela lei que versa sobre crime organizado (lei 12.850/2013), mas a conjugação desses dispositivos com os artigos 7º, 10, 22 e 23 do Marco Civil da Internet propicia a base jurídica adequada para viabilizar o deferimento dos pedidos:

Uma técnica semelhante ao geofence, de busca de palavras-chave (*keyword search history warrants*) também tem sido usada pela Polícia e pelo Ministério Público em crimes graves. A identificação de seletores inseridos em buscadores digitais permite identificar indícios de envolvimento de um usuário de Internet em um crime informático ou em um crime comum. Pesquisas sobre venenos, armas e outros métodos de matar, assim como buscas sobre dados pessoais da vítima, seus hábitos, seus trajetos e laços, numa certa janela de tempo, nas proximidades da data da ocorrência do crime, podem ligar esse usuário de Internet ao fato sob investigação.

<sup>16</sup> Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet de que trata esta Lei, bem como de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, deve mater. à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.

§ 1º O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar os registros mencionados no caput, de forma autônoma ou associados a dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal, mediante ordem judicial, na forma do disposto na Seção IV deste Capítulo, respeitado o disposto no art. 7º § 2º O conteúdo das comunicações privadas somente poderá ser disponibilizado mediante ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer, respeitado o disposto nos incisos II e III do art. 7º

O acesso a esse registro de buscas em aplicativos como o Google deve se dar mediante ordem judicial, quando uma determinada conta (uma *Google account*, por exemplo) estiver logada durante a pesquisa, ou mediante acesso físico a dispositivos móveis (celulares, iPads etc.) ou a computadores pessoais do suspeito, ou ainda mediante a identificação do *IP* específico de conexão ao serviço.

(...)

A lógica é simples. Embora qualquer pessoa possa ter tido a curiosidade de pesquisar o nome ou a agenda da vereadora Marielle Franco em algum momento de sua vida parlamentar, a busca por esses termos – relacionados a outros que remetem ao lugar onde se iniciou a perseguição da vítima (Rua dos Inválidos, na Lapa) até a sua execução – tem grande importância para a identificação de autoria, quando eles estiverem referenciados no tempo. Isto é, a descoberta de que o usuário de um certo número *IP* ou de uma certa *Google Account* realizou pesquisas sucessivas sobre essas palavras entre os dias 10 e 14 de março de 2018, sendo este último a data dos homicídios, pode seguramente levar à descoberta da autoria do crime. Desta correlação entre conteúdo e coordenadas temporais se extraem a justa causa e a determinabilidade (*particularity*) da medida especial de investigação, sempre dependente de autorização judicial motivada e de cautelas de proteção de dados pessoais, nos termos do art. 2º, inciso II; do art. 3º, incisos II e III; e do art. 23 do MCI.<sup>17</sup>

O voto da relatora parece padecer de outro equívoco, ao deixar de analisar a ausência de legitimidade da Google para questionar a decisão do STJ, pois a empresa seria apenas a destinatária da ordem de quebra do sigilo informacional, desprovida de legitimidade para a defesa da privacidade de seus usuários,<sup>18</sup> sendo temerário que o interesse econômico de uma empresa possa servir como gatilho para um precedente que, se mantido, pode impactar na elucidação de investigações de graves crimes.

É importante frisar que a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH) tem reiteradamente enfatizado a importância de investigações criminais que sejam conduzidas de maneira eficiente e diligente. Em várias de suas decisões, a Corte IDH tem estabelecido parâmetros claros para garantir que os Estados cumpram suas

<sup>17</sup> ARAS, Vladimir. Cerco digital (“geofence”) e varredura terminológica: balizas constitucionais e legais. In: SALGADO, Daniel de Resende; BECHARA, Fábio Ramazzini; DE GRANDIS, Rodrigo (Coord.). 10 anos da Lei das Organizações Criminosas: aspectos criminológicos, penais e processuais penais. São Paulo: Almedina, 2023. p. 655-656

<sup>18</sup> Vide idêntico questionamento no Tribunal de Apelações do Estado de Nova Iorque (nos EUA) decidiu que o Facebook não tinha legitimidade para contraditar uma ordem judicial que requisitava informações sobre as contas de 381 usuários. Por 5 votos a 1, a Corte decidiu que somente os alvos da investigação poderiam se insurgir contra a ordem. O caso foi catalogado como In re: 381 Search Warrants Directed to

obrigações de investigar violações de direitos humanos de forma adequada. E o Brasil se obrigou a cumprir suas decisões por meio do decreto n.º 4.463/2002, reconhecendo a jurisdição contenciosa da Corte.

Além disso, o artigo 68 da CADH estabelece que os Estados-parte devem cumprir as decisões da Corte em todos os casos em que forem partes, razão pela qual as decisões da Corte IDH devem ser utilizadas, inclusive pelo STF, como referência para fortalecer a proteção dos direitos humanos no Brasil.

À guisa de exemplo, citamos o caso *Da Silva e outros vs. Brasil*, em que a Corte IDH considerou o Brasil internacionalmente responsável pela falta de devida

---

Facebook Inc, New York State Court of Appeals, No. 16. Ver notícia publicada em 04.04.17 sobre o julgamento, acessível em: <http://www.reuters.com/article/us-facebook-new-york-idUSKBN1762MY>.

A respeito do tema, a título meramente exemplificativo, confira-se:

**Facebook e Cambridge Analytica: sete fatos que você precisa saber.** Disponível em: <<https://www.techtudo.com.br/noticias/2018/03/facebook-e-cambridge-analytica-sete-fatos-que-voce-precisa-saber.gh.html>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

**SUPER. 74% dos usuários do Facebook não sabem como seus dados são usados.** Disponível em: <<https://super.abril.com.br/tecnologia/74-dos-usuarios-do-facebook-nao-sabem-como-seus-dados-sao-usados/>>. Acesso em: 24 jun. 2024.

Vide relação apresentada na Manifestação final do MPJR p.p. 26 até 31: **UNITED STATES V. WILSON (2015)**: Nesse caso, as autoridades investigaram um site de pornografia infantil e solicitaram um mandado de busca para a google a fim de obter informações de identificação pessoal e endereços ip de usuários que acessavam o site. a google forneceu as informações solicitadas, que ajudaram as autoridades a identificar e prender um indivíduo que estava acessando o site.

**PEOPLE V. LASSITER (2015)**: As autoridades investigaram um assassinato relacionado a gangues em chicao e solicitaram ao google informações sobre o endereço ip e o nome do assinante de um endereço de e-mail. A google forneceu as informações solicitadas, que ajudaram as autoridades a identificar e prender um indivíduo suspeito de estar envolvido no crime.

**UNITED STATES V. ACKERMAN (2017)**: As autoridades investigaram um site de distribuição de drogas e solicitaram um mandado de busca para a google a fim de obter informações de identificação pessoal e endereços ip de usuários que acessavam o site. O google forneceu as informações solicitadas, que ajudaram as autoridades a identificar e prender um indivíduo suspeito de estar envolvido na distribuição de drogas.

**STATE V. LIAO (2018)**: As autoridades estavam investigando a posse e distribuição de pornografia infantil e solicitaram ao google informações sobre os endereços e IPs dos usuários que acessavam um determinado site. O google forneceu as informações solicitadas, que ajudaram as autoridades a identificar e prender um indivíduo suspeito de estar envolvido na posse e distribuição de pornografia infantil.

“Art. 10. A guarda e a disponibilização dos registros de conexão e de acesso a aplicações de internet de que trata esta Lei, bem como de dados pessoais e do conteúdo de comunicações privadas, devem atender à preservação da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das partes direta ou indiretamente envolvidas.

1º O provedor responsável pela guarda somente será obrigado a disponibilizar os registros mencionados no caput, de forma autônoma ou associados a dados pessoais ou a outras informações que possam contribuir para a identificação do usuário ou do terminal, mediante ordem judicial, na forma do disposto na Seção IV deste Capítulo, respeitado o disposto no art. 7º.”

“Art. 22. A parte interessada poderá, com o propósito de formar conjunto probatório em processo judicial cível ou penal, em caráter incidental ou autônomo, requerer ao juiz que ordene ao responsável pela guarda o fornecimento de registros de conexão ou de registros de acesso a aplicações de internet.

Parágrafo único. Sem prejuízo dos demais requisitos legais, o requerimento deverá conter, sob pena de inadmissibilidade:

I – fundados indícios da ocorrência do ilícito;

II – justificativa motivada da utilidade dos registros solicitados para fins de investigação ou instrução probatória; e

III – período ao qual se referem os registros.”

Vide decisão da *Corte de Apelação U.S. vs Jones* onde se analisou formas de vigilância de longo prazo e que poderiam proporcionar a violação de uma expectativa razoável de privacidade, totalmente inadequadas ao caso concreto.

diligência no processo penal iniciado em decorrência do homicídio de um brasileiro, trabalhador rural, em 1997, pois seria possível, no caso concreto, identificar vários fatos que refletiam a falta de devida diligência na investigação do caso:

70. A Corte recorda que a falta de diligência tem como consequência que, à medida do transcurso do tempo, diminuem as possibilidades de obter e apresentar provas pertinentes que permitam esclarecer os fatos e determinar as correspondentes responsabilidades, de modo que os operadores de justiça contribuem para a impunidade.<sup>90</sup> Conforme se depreende do próprio reconhecimento de responsabilidade, foram as falhas cometidas pelo Estado no curso do processo penal que levaram à impunidade do caso em questão.

71. Diante do exposto, a Corte conclui que o Estado não cumpriu o seu dever de devida diligência no curso do processo penal iniciado em decorrência do homicídio de Manoel Luiz da Silva. Portanto, o Brasil é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, contidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1, em detrimento de Josefa Maria da Conceição, Manoel Adelino de Lima e Edileuza Adelino de Lima.<sup>19</sup>

A vítima, seja direta, seja indireta,<sup>20</sup> possui direito à verdade, à memória, à justiça e à reparação, razão pela qual se mostra imperiosa uma investigação eficiente e diligente por parte do Estado Brasileiro, de modo a punir os culpados por crimes de homicídio, crime mais grave no ordenamento jurídico brasileiro, uma vez que a vida é a fonte de todos os direitos. E no âmbito do próprio STF, em sede de julgamento do *Habeas Corpus* 104410/RS, também se estabeleceu a necessidade da proteção eficiente do direito à vida, sendo indene de dúvida que, para uma proteção integral do direito à vida, há que se disponibilizar recursos e instrumentos para uma investigação eficaz.

#### 4. Conclusão

Frederick Schauer, ao analisar a questão dos precedentes horizontais e verticais, alerta que os julgadores são obrigados a segui-los, não apenas quando os considera corretos, mas também quando discordam, na medida em que é a fonte ou *status* dos precedentes que lhe dá autoridade, não a higidez de seu fundamento, nem a crença da instância que decide de que o resultado é o mais correto.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Corte IDH. Caso Da Silva e outros Vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de novembro de 2024. Series C No. 552

<sup>20</sup> Assim entendidas todas aquelas que sofrem os efeitos de um crime, nos termos da Resolução 40/34 da ONU.

<sup>21</sup> SCHAUER, Frederick. Pensando como um advogado: uma nova introdução ao raciocínio jurídico. Trad. Rafael Pitta. Londrina: Troth, 2021.

Em investigações sobre letalidade violenta praticada em contexto de organização criminosa, a realidade demonstra que a elucidação se faz por provas eminentemente técnicas, e não testemunhais, pela óbvia conclusão de que as testemunhas silenciam com receio de sofrerem a mesma sorte das vítimas.

Nesse cenário, não se mostra adequado admitir um precedente tal como a tese da relatora proposta para o tema n.º 1148 do STF, na medida em que a orientação proposta está em descompasso com o modelo de produção probatória no viés vitimocêntrico, além de propiciar um terreno fértil para uma investigação não diligente que, além de elevar as estatísticas das violações dos direitos humanos no Brasil, também eleva o número de condenações do Brasil nos sistema interamericano de direitos humanos, como o caso citado, à guisa de ilustração, em linhas acima.

A tese proposta para a interpretação do art. 22 da Lei 12.965/2014, além de possibilitar obstáculos para investigação diligente e eficiente, com reflexos no âmbito da punição dos violadores de direitos humanos das vítimas de crime, não se presta a resolver a questão da generalidade e vagueza levantada pela Google. Ao utilizar termos como “ordem judicial genérica e não individualizada”, a interpretação mantém a ambiguidade, permitindo questionamentos tanto sobre a abrangência de uma decisão específica quanto sobre a razoabilidade do período de tempo determinado pela decisão.

Dessa forma, a tese proposta para o precedente, além de não resolver o problema, continuará na dependência da apreciação e interpretação de cada julgador, com a agravante de que, se mantida for, cria exigências que o Legislador claramente não quis fazer.<sup>22</sup>

O avanço da tecnologia permite a melhoria da vida em sociedade e evolução de várias técnicas para o desenvolvimento de ações nos campos da política, economia, saúde e educação, mas, por outro lado, o crime organizado também se beneficia dessa evolução, de modo que a tecnologia precisa ser utilizada no âmbito da segurança pública, seja para prevenir, seja para coibir crimes, sobretudo os relacionados à letalidade violenta, com possibilidade de provas digitais e não apenas provas testemunhais, uma vez que a obtenção de dados telemáticos e provas eletrônicas repercute cada vez mais na investigação criminal e em toda forma de combate à criminalidade.

A sociedade experimenta um momento em que a velocidade da informação se mostra sem precedentes, e a prevalecer a tese esposada no tema n.º 1148, tal qual proposta pela relatora, pode se configurar a mais clara e ampla impunidade, na medida em que o crime organizado está cada vez mais sofisticado, e não se pode exigir que em um estado democrático de direito a investigação criminal (sempre observando limites legais, convencionais e constitucionais) permaneça na era analógica quando o crime organizado está na era digital.

<sup>22</sup> Pontue-se que na Lei de interceptação telefônica o legislador exigiu individualização de pessoas no artigo 2º, inciso I da Lei 9296/96, ao mencionar indícios de autoria, o que não o fez no MCI.



Se a tecnologia permite identificar suspeitos através de rastreo e coleta de dados telemáticos, não há razão para uma interpretação que restrinja o artigo 22 do MCI. Não se discute que o STF pode flexibilizar aplicação de leis aprovadas pelo legislativo, mas se revela preocupante que regras que envolvam tecnologia sejam encapsuladas em precedentes rígidos tal como proposto para o tema n.º 1148 do STF.

Convém pontuar que no caso concreto, após identificados os suspeitos e manejadas as medidas cautelares de modo individualizado, dentre outras provas, as evidências digitais comprovaram que, antes do crime, o executor<sup>23</sup> fez várias pesquisas relacionadas à vítima, o que reforça a tese de que, se a decisão judicial tivesse sido cumprida, poderia ter encurtado o lapso temporal na identificação dos executores e, por arrasto, dos demais envolvidos.

A Google (que carecia de legitimidade para interpor o recurso judicial), ao recalitrar contra o cumprimento das decisões judiciais, parece desconsiderar sua prática de operar na lógica do capitalismo de vigilância. Se a empresa já está utilizando dados dos usuários, sem o seu consentimento, para ganho financeiro, também deve estar disposta a fornecer dados estáticos e anonimizados para fins de justiça e segurança pública, especialmente em crimes de letalidade violenta em contexto de organizações criminosas que violam direitos humanos.

### Referências bibliográficas

ARAS, Vladimir. Cerco digital (“geofence”) e varredura terminológica: balizas constitucionais e legais. In: SALGADO, Daniel de Resende; BECHARA, Fábio Ramazzini; DE GRANDIS, Rodrigo (Coord.). *10 anos da Lei das Organizações Criminosas: aspectos criminológicos, penais e processuais penais*. São Paulo: Almedina, 2023. p. 597-662.

BRASIL. Interceptação Telefônica. Lei 9.296/96. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9296.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9296.htm)>. Acesso em: 26 jun 2024.

BRASIL. Marco Civil da Internet. Lei 12.964/14. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm)>. Acesso em: 26 jun 2024.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira; OLIVEIRA, Kledson Dionysio de. Princípio constitucional da ampla defesa da vítima: exegese do art. 5º, LV, da Constituição Federal e incidência no processo penal brasileiro. *Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 93, jul./set. 2024. Disponível em: <<https://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp/revista-93>>. Acesso em: 02 dez. 2024.

<sup>23</sup> Réu confesso, conforme se verifica em fontes abertas:

1 - PODER 360. **Íntegra da delação do ex-policial militar Ronnie Lessa em 16 de fevereiro de 2024**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=BWbujFg47l8>>. Acesso em: 26 jun. 2024.

2 - UOL. **Moraes tira sigilo de delação de Ronnie Lessa sobre caso Marielle e autoriza sua ida para Tremembé**. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Q4v6iVoW574>>. Acesso em: 26 jun. 2024.

PEREIRA, Frederico Valdez; FISCHER, Douglas. *As Obrigações Processuais Penais Positivas Segundo as Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos*. 2019. 2ª ed. Porto Alegre/Livraria do Advogado.

PODER 360. *Íntegra da delação do ex-policial militar Ronnie Lessa em 16 de fevereiro de 2024*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=BWbujFg47l8>>. Acesso em: 26 jun.

SCHAUER, Frederick. *Pensando como um advogado: uma nova introdução ao raciocínio jurídico*. Trad. Rafael Pitta. Londrina: Troth, 2021.

UOL. *Moraes tira sigilo de delação de Ronnie Lessa sobre caso Marielle e autoriza sua ida para Tremembé*. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Q4v6iVoW574>>. Acesso em: 26 jun. 2024.

ZUBOFF, Shoshana. Big Other: capitalismo de vigilância e perspectivas para uma civilização de informação. In: BRUNO, Fernanda; CARDOSO, Bruno; KANASHIRO, Marta; GUILHON, Luciana; MELGAÇO, Lucas (orgs.). *Tecnopolíticas da Vigilância: Perspectivas da Margem*. São Paulo: Boitempo, 2018. p. 19-68.

# Monitoramento, prevenção e resiliência: a gestão socioambiental dos desastres por incêndios florestais no Estado do Rio de Janeiro

*Monitoring, prevention and resilience: the socio-environmental management of forest fires in the State of Rio de Janeiro*

Zilda Veloso Beck\*

Cláudia Avelar Barbosa\*\*

Lucilene Almeida Souza\*\*\*

Miriana Hilcenko\*\*\*\*

Vitória Clem Belchior dos Santos\*\*\*\*\*

Alexandre Luís Belchior dos Santos\*\*\*\*\*

## Sumário

1. Introdução. 2. Objetivo. 3. Desenvolvimento. 3.1 As pressões antrópicas e os riscos de incêndios florestais na Mata Atlântica. 3.2 Mudanças climáticas: a relação entre eventos extremos de seca e a intensificação dos incêndios florestais. 3.3 Incêndios Florestais e os Impactos à Saúde Pública. 3.4 Desafios e oportunidades na coleta e registro de dados sobre incêndios. 4. Conclusão. Referências bibliográficas

## Resumo

O presente estudo analisa o cenário de incêndios florestais no Rio de Janeiro em 2024, destacando os fatores climáticos e antrópicos que intensificaram os eventos, bem como os impactos ambientais, socioeconômicos e à saúde pública. Foram discutidos desafios relacionados à subnotificação e ao monitoramento de dados, bem como às medidas de gestão e prevenção implementadas, incluindo o programa “Olho no

---

\* Promotora de Justiça. Mestranda em Segurança e Defesa Civil pela Universidade Federal Fluminense

\*\* Gestora Pública. Mestranda em Segurança e Defesa Civil pela Universidade Federal Fluminense

\*\*\* Enfermeira. Mestranda em Segurança e Defesa Civil pela Universidade Federal Fluminense

\*\*\*\* Farmacêutica. Mestranda em Segurança e Defesa Civil pela Universidade Federal Fluminense

\*\*\*\*\* Engenheira Agrícola e Ambiental. Mestranda em Segurança e Defesa Civil pela Universidade Federal Fluminense

\*\*\*\*\* Professor no Mestrado em Segurança e Defesa Civil. Doutor em Ciencias de la Educación pela Facultad Interamericana de Ciencias Sociales

Verde – Queimadas” e o SESPREFOGO-RJ. Os resultados evidenciam a necessidade de integração entre políticas públicas, tecnologia de sensoriamento remoto, educação ambiental e responsabilização de causadores para reduzir vulnerabilidades e aumentar a resiliência frente aos incêndios florestais.

## Abstract

*This study analyzes the forest fire scenario in Rio de Janeiro in 2024, highlighting the climatic and anthropogenic factors that intensified these events, as well as the environmental, socioeconomic, and public health impacts. Challenges related to underreporting and data monitoring were discussed, alongside management and prevention measures, including the “Olho no Verde – Queimadas” program and SESPREFOGO-RJ. The findings underscore the need for integrated public policies, remote sensing technology, environmental education, and accountability measures to reduce vulnerabilities and enhance resilience against forest fires.*

**Palavras-chave:** incêndios florestais; Mata Atlântica; saúde pública; monitoramento ambiental.

**Keywords:** forest fires; Atlantic Forest; public health; environmental monitoring.

## 1. Introdução

De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), no Sexto Relatório de Avaliação (AR6), há alta confiança científica de que ondas de calor e secas simultâneas se tornaram mais frequentes em escala global ao longo do último século devido às mudanças climáticas de natureza antropogênica, e que essa tendência provavelmente se intensificará ainda mais com o avanço do aquecimento global (IPCC, 2021).

O relatório destaca que a ocorrência simultânea de secas e ondas de calor intensifica as condições meteorológicas favoráveis ao surgimento e à propagação de incêndios florestais (*forest fires*), devido às altas temperaturas, à baixa umidade do solo e à reduzida umidade relativa do ar (IPCC, 2021). Além disso, o IPCC afirma que essas condições tendem a se tornar mais frequentes em praticamente todas as regiões terrestres à medida que a temperatura média global continua a subir.

No período de janeiro e outubro de 2024, a Mata Atlântica registrou um aumento de 636% nas áreas queimadas em relação ao mesmo período de 2023, totalizando 993.117 hectares, representando o segundo maior aumento de área queimada entre os biomas desde o início do monitoramento mensal do MapBiomas, em 2019 (Atlântica, SOS Mata, et al., 2025). Segundo o Relatório Anual do Fogo no Brasil de 2024, na região sudeste os estados de São Paulo e Rio de Janeiro registraram, respectivamente, 739 mil e 49 mil hectares de área queimada, o que representa um aumento expressivo de 936% e 132% em relação às suas médias anuais (MapBiomas, 2025).

O ano de 2024 caracterizou-se por uma severa estiagem no estado do Rio de Janeiro, devido às chuvas abaixo da média, conforme se extrai do Monitor de Secas (ANA, 2024). Esse cenário resultou em um aumento expressivo da ocorrência de incêndios florestais em diversas regiões. Tal fenômeno, classificado pela Codificação e Classificação Brasileira de Desastres (COBRADE) como “seca”, integrante do grupo de desastres naturais de origem climatológica, tem provocado impactos multifacetados, afetando diretamente o meio ambiente, a saúde pública e a economia fluminense. Diante da gravidade da situação e da recorrente associação da maioria desses eventos à ação humana, torna-se imprescindível uma análise crítica das medidas governamentais e interinstitucionais adotadas, com vistas à mitigação dos danos, ao aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e à promoção da recuperação ambiental.

Sendo assim, busca-se neste trabalho responder à questão problema: Quais são os principais fatores climáticos que contribuíram para o aumento expressivo dos incêndios florestais no Estado do Rio de Janeiro em 2024, seus impactos na saúde e como as ações governamentais e interinstitucionais têm respondido à intensificação desse fenômeno.

## **2. Objetivo**

O presente artigo tem como objetivo evidenciar os impactos negativos dos incêndios florestais e analisar os avanços alcançados na gestão socioambiental no Estado do Rio de Janeiro a partir do ano de 2024, por meio de uma abordagem qualitativa baseada em pesquisa em plataformas acadêmicas e fontes especializadas.

## **3. Desenvolvimento**

Nesta seção, serão discutidos os principais fatores relacionados aos incêndios florestais no Rio de Janeiro, incluindo as mudanças climáticas, as pressões antrópicas, os desafios e oportunidades na coleta e monitoramento de dados, bem como os impactos sobre a saúde pública.

### **3.1. As pressões antrópicas e os riscos de incêndios florestais na Mata Atlântica**

Em um contexto de crescente crise climática, os incêndios florestais têm sido reportados com frequência cada vez maior no cenário mundial, uma vez que a influência humana nas mudanças climáticas aumentou a ocorrência de eventos extremos, tornando ondas de calor e secas mais frequentes e severas (Jesus, 2022; IPCC, 2021).

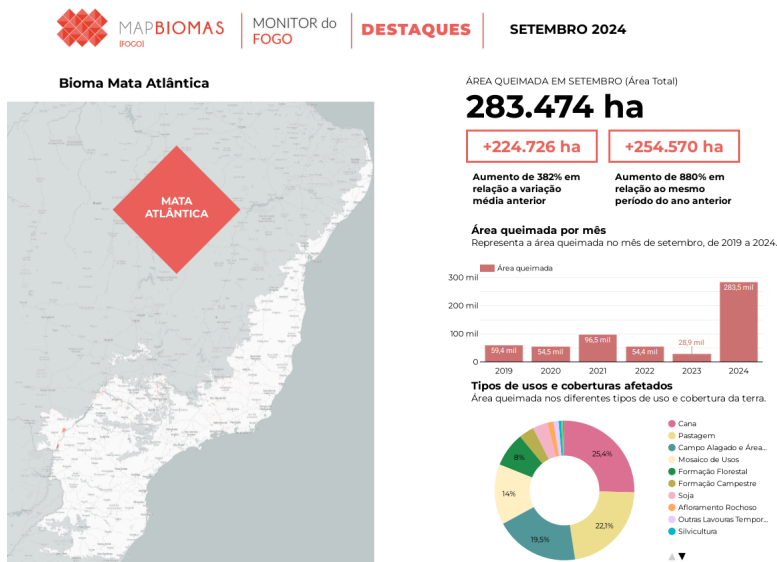
O Atlas dos Remanescentes Florestais da Mata Atlântica (2022-2023) indica que a Mata Atlântica é reconhecida como um dos biomas prioritários para restauração e sua conservação é essencial para a biodiversidade, mitigação das mudanças climáticas e segurança hídrica (MapBiomas, 2024). Apesar de seu alto potencial de restauração,

o bioma apresenta fragilidades que intensificam sua vulnerabilidade, especialmente diante de eventos extremos relacionados à estiagem, como os registrados em 2024, quando os incêndios florestais afetaram fortemente os biomas brasileiros, incluindo a Mata Atlântica (Atlântica, SOS Mata, et al., 2025; Jesus 2022) no Rio de Janeiro.

O bioma Mata Atlântica tem situação fundiária e fronteira agrícola consolidadas, a menor proporção de vegetação nativa e a maior densidade populacional, urbana e de infraestrutura do país (Atlântica, SOS Mata, et al., 2025). Essa configuração resulta em uma paisagem fortemente fragmentada e mais vulnerável à ocorrência de incêndios, mesmo que acidentais, tornando o fogo uma ameaça à conservação dos fragmentos remanescentes e à biodiversidade do bioma, além de impactar a saúde pública (Atlântica, SOS Mata, et al., 2025).

Segundo o Relatório Anual do Fogo (MapBiomas, RAF 2024), o ano de 2024 marcou recorde de incêndios florestais na Mata Atlântica, com 1,2 milhão de hectares afetados pelo fogo, que ficaram 262% acima da média histórica para o bioma, representando a maior extensão de área queimada em um único ano desde 1985. Dados do Boletim do Fogo (MapBiomas, 2024) indicam que somente no mês de setembro de 2024 foram queimados 283.474 hectares do bioma Mata Atlântica, como exposto na Figura 1.

Figura 1. Área queimada do Bioma Mata Atlântica em setembro de 2024.



Fonte: MapBiomas.

Nesse contexto, o fogo é uma ameaça constante, sendo a ação antrópica a principal responsável pelos incêndios. Conforme Relatório Anual do Fogo (RAF) do ano de 2024 (Mapbiomas), 59,7% da área queimada ocorreu em áreas antropizadas. Dessa forma, torna-se evidente que a prevenção e o manejo do fogo são fundamentais para a conservação da Mata Atlântica, exigindo estratégias integradas de fortalecimento de políticas públicas e de conscientização das populações locais.

### **3.2. Mudanças climáticas: a relação entre eventos extremos de seca e a intensificação dos incêndios florestais**

Para além do fenômeno em si, cabe enfatizar que os incêndios florestais são classificados como desastres pela COBRADE (Brasil, 2012b), anexo à Portaria MDR 260/22, sendo definidos como um tipo de seca dentro do grupo de desastres naturais de origem climatológica, o que reforça a necessidade de enfrentamento pelo Poder Público por meio de todo o ciclo da defesa civil – prevenção, mitigação, preparação, resposta e reconstrução –, conforme estabelecido pela Lei n.º 12.608, de 12 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Brasil, 2012).

De fato, a prolongada ausência de chuvas no ano de 2024 no Estado do Rio de Janeiro (Brasil, 2024), criou um ambiente propício para a rápida propagação das chamas nas florestas desidratadas. É sabido que fatores como o aumento da temperatura, a velocidade do vento e a queda da umidade do ar agravam as condições climáticas e favorecem desastres por incêndio florestal.

No que diz respeito às condições climáticas, o Estado do Rio de Janeiro, segundo o Instituto Nacional de Meteorologia-INMET, registrou apenas 31 mm de chuva durante todo o mês de setembro de 2024, além de ondas de calor e aumento da temperatura (Brasil, 2024). Tais fatores contribuem significativamente para a desidratação da vegetação.

No que se refere à contribuição humana, o Instituto Estadual do Ambiente (INEA), após a constatação de aumento dos incêndios florestais em 90% em relação ao mesmo período no ano anterior, criou um canal de denúncias, além da instauração de um gabinete de crise para o combate ao fogo e punição dos responsáveis (Rio de Janeiro, 2024).

A gravidade dos incêndios no Rio de Janeiro no ano de 2024 também pode ser aferida em consulta ao sítio do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais – INPE, onde é possível verificar que 1.175 focos de incêndios florestais ocorreram no RJ de abril/24 a dez/24 (Brasil, 2025). Diante desses dados, as estratégias de defesa civil são essenciais não só para prevenir os incêndios, mas para preparar a população, mitigar seus impactos e “reconstruir” as áreas afetadas, seja por reflorestamento, seja pelo monitoramento da regeneração natural.

### **3.3 Incêndios Florestais e os Impactos à Saúde Pública**

Segundo a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), para além dos conhecidos efeitos ambientais, como a emissão de gases de efeito estufa e a degradação da qualidade do ar, os incêndios florestais representam uma ameaça crescente à saúde pública no Brasil. Esse risco é especialmente acentuado em áreas rurais e isoladas, onde o acesso limitado a serviços de emergência aumenta significativamente a letalidade dos casos (SBPC, 2024).

Ainda segundo a SBPC, os dados recentes são alarmantes: somente em agosto de 2024, mais de 5,5 milhões de hectares foram queimados em território brasileiro, abrangendo áreas nativas, agrícolas e urbanas. O impacto refletiu-se diretamente na saúde pública, com aumento expressivo de internações e óbitos por Síndrome Respiratória Aguda Grave (SRAG), associados à intensificação dos incêndios (SBPC, 2024).

A queima de biomassa durante os incêndios florestais gera emissões física e quimicamente complexas, influenciadas por fatores como tipo de combustível, características da paisagem e condições climáticas (Urrutia-Pereira et al., 2021). As principais substâncias liberadas incluem material particulado (MP), monóxido de carbono (CO), dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), amônia (NH<sub>3</sub>), metano (CH<sub>4</sub>) e traços de metais, além de compostos orgânicos voláteis (COVs), como o benzeno (Urrutia-Pereira et al., 2021; Fiedler et al., 2023). Esses poluentes primários, juntamente com produtos secundários formados na atmosfera, como ozônio (O<sub>3</sub>), COVs secundários e hidrocarbonetos aromáticos policíclicos (HAPs), comprometem a qualidade do ar e representam um importante risco à saúde pública, especialmente devido aos efeitos respiratórios e cardiovasculares associados à inalação dessas substâncias (Urrutia-Pereira et al., 2021).

Durante os incêndios florestais, diversas substâncias tóxicas são liberadas na atmosfera, comprometendo a visibilidade e a qualidade do ar. A fumaça é composta por partículas classificadas por tamanho e composição, medidas em microns (µm). O tamanho das partículas está diretamente associado ao seu potencial de causar agravos: quanto menores, maiores os efeitos nocivos provocados (CETESB, 2013). Além disso, a suspensão prolongada de partículas sólidas e líquidas reduz a visibilidade atmosférica, aumentando o risco de acidentes terrestres e aéreos (CETESB, 2013).

As partículas entre 2,5 e 10 µm, como o material particulado fino e o monóxido de carbono (CO), quando inaladas, iniciam sintomas como cefaleia e redução da consciência, devido à interferência na capacidade do sangue de transportar oxigênio. Isso ocorre porque o CO se liga preferencialmente à hemoglobina — cerca de 200 vezes mais do que o oxigênio — formando a carboxiemoglobina, o que pode levar à hipóxia e à inflamação pulmonar, muitas vezes de difícil reversão mesmo com intervenção médica (Fiedler et al., 2023; Ribeiro & Assunção, 2002). Essa toxicidade pode evoluir para isquemia cerebrovascular e infarto do miocárdio (Ribeiro & Assunção, 2002).



Segundo a Organização das Nações Unidas (ONU, 2021), a exposição contínua às partículas suspensas e à fuligem liberadas pelos incêndios florestais e pela queima de resíduos constitui um dos maiores riscos à saúde respiratória. Essas partículas ultrafinas penetram profundamente nos pulmões, causando inflamação e danos cumulativos ao longo do tempo.

Os impactos dos incêndios florestais na população exposta à fumaça resultam em significativo aumento de doenças pulmonares crônicas e da mortalidade precoce, sobrecarregando os sistemas de saúde público e privado. Consequentemente, há maior demanda por atendimentos médicos e queda na qualidade de vida das populações afetadas (ECOIA, 2019).

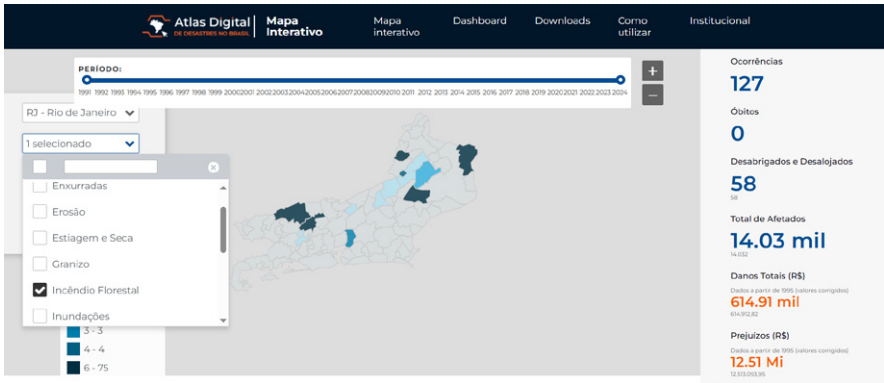
Os efeitos à saúde não são uniformes. De acordo com Veras e Saldiva (2024), os desastres agravados pelas mudanças climáticas afetam de forma mais severa as populações vulneráveis, como crianças, idosos e comunidades de baixa renda. Nessas populações, observa-se o aumento da incidência de doenças respiratórias e cardiovasculares, agravamento de quadros de asma, bronquite, pneumonia e fibrose pulmonar, além do risco ampliado de câncer e da disseminação de doenças transmitidas por vetores, como dengue, zika e chikungunya, devido às alterações no ecossistema (Netto et al., 2000; Arbex et al., 2004; Rosa et al., 2008; IEMA, 2021; Veras e Saldiva, 2024).

Grupos socialmente vulneráveis são, portanto, desproporcionalmente afetados. Fatores como moradia precária, comorbidades, idade extrema e baixa mobilidade reduzem a capacidade de resposta e recuperação diante dos incêndios florestais, acentuando as desigualdades socioambientais no país (Brasil, 2025). Diante desse cenário, compreender e aprimorar os mecanismos de coleta e registro de dados sobre incêndios torna-se fundamental para subsidiar políticas públicas eficazes e ações preventivas baseadas em evidências.

### **3.4. Desafios e oportunidades na coleta e registro de dados sobre incêndios**

Apesar da gravidade dos impactos dos incêndios florestais sobre o meio ambiente e sobre a saúde, o registro desse tipo de desastre tem sido negligenciado. Segundo se infere do Atlas Digital de Desastres do Brasil, cujos dados são alimentados pelo Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2iD), o Rio de Janeiro, durante toda a série histórica, registrou apenas 127 ocorrências de incêndios florestais. Vejamos a Figura 2, extraída do Atlas Digital de Desastres:

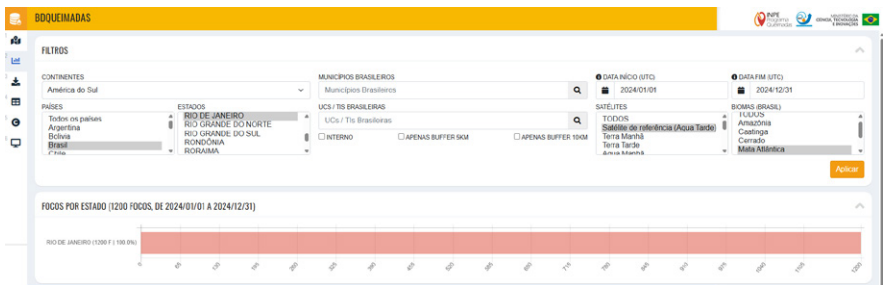
Figura 2. Dados sobre o número de ocorrências e danos dos Incêndios Florestais



Fonte: Atlas Digital de Desastres no Brasil

Esse dado contrasta com o registrado pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) no Programa BD Queimadas, no qual foram verificados só no ano de 2024, mil e duzentos focos ativos no Estado do Rio de Janeiro, conforme a Figura 3 abaixo:

Figura 3. Focos de queimadas no Estado do Rio de Janeiro durante o ano de 2024



Fonte: BDQUEIMADAS, INPE.

Cabe registrar que, nos termos da Portaria 260/22, art. 5º, parágrafo 1º, mesmo no nível de desastre de pequena intensidade, está mantida a necessidade de se proceder ao registro no sistema informatizado. Portanto, conclui-se que mesmo que o município afetado não necessite de apoio ou recursos da Secretaria Nacional de Defesa Civil, deve realizar o registro no S2ID (Brasil, 2022).

Apesar da crítica ao registro dos incêndios florestais no S2ID, o Estado do Rio de Janeiro apresentou algumas respostas para a melhora da prevenção e resposta a esse tipo de desastre a partir do cenário crítico do ano de 2024. Uma das medidas apresentadas foi a instituição pela Lei Estadual n.º 10.628, de 11 de dezembro de 2024, que instituiu o Sistema Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (SESPREVIFOGO-RJ), integrando-se à Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo e focando na prevenção, monitoramento e combate aos incêndios florestais no estado.

O SESPREVIFOGO-RJ tem como finalidade monitorar e combater os incêndios em áreas naturais, contribuindo para a redução das emissões de gases de efeito estufa e a proteção da vegetação nativa. Entre suas atribuições, destaca-se a erradicação do uso irregular do fogo, a utilização de inteligência policial para coibir a soltura de balões e a promoção de alternativas sustentáveis ao uso do fogo no manejo rural.

Além dessa medida, o INEA criou o Programa de monitoramento “Olho no Verde - Queimadas” (ampliação do programa “olho no verde”, criado pela Resolução Conjunta SEAS/INEA n.º 103, de 03 de julho de 2023), utilizando tecnologia de sensoriamento remoto, por meio de imagens de satélite, para detectar mudanças na cobertura vegetal e identificar rapidamente as áreas queimadas. Esses dados permitiriam identificar áreas prioritárias e estabelecer critérios de monitoramento para prevenção e fiscalização pós-incêndio. A plataforma passou a ser aberta ao público no ano de 2025, no geoportal do INEA.

Outra ação adveio da alteração da Lei n.º 3.467, de 14 de setembro de 2000, que dispõe sobre as Sanções Administrativas Derivadas de Condutas lesivas ao Meio Ambiente no Estado do Rio de Janeiro. A lei em referência confere maior segurança jurídica para sanções administrativas voltadas ao combate a incêndios florestais, permitindo a apuração de sanções e medidas cautelares com base em imagens de satélite, drones, ou outras tecnologias de sensoriamento remoto, além de agravar penalidades para as condutas que se utilizam do emprego do fogo.

#### **4. Conclusão**

O cenário de incêndios florestais no Rio de Janeiro em 2024 evidenciou a vulnerabilidade ambiental e social do estado, ressaltando a urgência de medidas estratégicas voltadas à prevenção e à responsabilização por ações humanas que deflagram esses eventos. Os incêndios florestais geram expressivos impactos ambientais, econômicos e à saúde pública, demandando respostas integradas e contínuas.

O programa “Olho no Verde – Queimadas” representa um importante avanço na transparência e na divulgação de dados e medidas administrativas relacionadas aos incêndios florestais no estado. No entanto, a persistente subnotificação de ocorrências no S2ID e a necessidade de aprimorar os sistemas de monitoramento meteorológico indicam que ainda há desafios estruturais a serem superados.

A consolidação de uma política eficaz de prevenção e resposta passa pela integração de sistemas de informação, fortalecimento das campanhas de

conscientização, capacitação de agentes públicos e responsabilização efetiva dos causadores. Esses pilares são fundamentais para o fortalecimento da resiliência ambiental e social frente aos desastres provocados por incêndios florestais.

### Referências bibliográficas

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS E SANEAMENTO BÁSICO. *Monitor de Secas do Brasil – Mapa de maio de 2024*. Brasília: ANA, 2024. Disponível em:<<https://monitordesecas.ana.gov.br/mapa?mes=5&ano=2024>>. Acesso em: 22 out. 2025.

ARBEX, Marcos Abdo; CANÇADO, José Eduardo Delfini; PEREIRA, Luiz Alberto Amador; BRAGA, Alfésio Luís Ferreira; SALDIVA, Paulo Hilário do Nascimento. Queima de biomassa e efeitos sobre a saúde. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, v. 30, n. 2, p. 158–175, 2004. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/jbpneu/a/VNXXmdyPSjxJDCStkYrZSZz/?lang=pt>>.

ATLÂNTICA, SOS Mata et al. Dinâmica do fogo na Mata Atlântica entre 1985 e 2023 e o caso de 2024. Disponível em:<[https://www.researchgate.net/profile/Luis-Fernando-Pinto/publication/387969619\\_DINAMICA\\_DO\\_FOGO\\_NA\\_MATA\\_ATLANTICA\\_ENTRE\\_1985\\_E\\_2023\\_E\\_O\\_CASO\\_DE\\_2024/links/67855b20d587995ad102e992/DINAMICA-DO-FOGO-NA-MATA-ATLANTICA-ENTRE-1985-E-2023-E-O-CASO-DE-2024.pdf?origin=scientificContributions](https://www.researchgate.net/profile/Luis-Fernando-Pinto/publication/387969619_DINAMICA_DO_FOGO_NA_MATA_ATLANTICA_ENTRE_1985_E_2023_E_O_CASO_DE_2024/links/67855b20d587995ad102e992/DINAMICA-DO-FOGO-NA-MATA-ATLANTICA-ENTRE-1985-E-2023-E-O-CASO-DE-2024.pdf?origin=scientificContributions)>. Acesso em: 22 out. 2025.

BRASIL. Codificação e Classificação Brasileira de Desastres – COBRADE. Brasília: Ministério da Integração Nacional, Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil, 2012. Disponível em:<<https://www.gov.br/mdr/pt-br>>. Acesso em: 14 out. 2025.

\_\_\_\_\_. 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; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Seção 1, Brasília, DF, 11 abr. 2012. Disponível em:<[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm)>. Acesso em: 14 out. 2025.

\_\_\_\_\_. Centro Nacional de Monitoramento e Alertas de Desastres Naturais (CEMADEN). Monitoramento de secas e impactos no Brasil – agosto 2024. Brasília, 2024. Disponível em:<<https://www.gov.br/cemaden/pt-br/assuntos/monitoramento/monitoramento-de-seca-para-o-brasil/monitoramento-de-secas-e-impactos-no-brasil-agosto-2024>>. Acesso em: 14 out. 2025.

\_\_\_\_\_. TerraBrasilis: Queimadas. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), 2025. Disponível em:<<https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas/#graficos>>. Acesso em: 14 out. 2025.

\_\_\_\_\_. Instituto Nacional de Meteorologia (INMET). Nota sobre eventos extremos no Brasil - setembro 2024. Brasília, 2024. Disponível em:<[https://portal.inmet.gov.br/uploads/Nota-EventosExtremos\\_Brasil\\_Setembro\\_2024\\_final.pdf](https://portal.inmet.gov.br/uploads/Nota-EventosExtremos_Brasil_Setembro_2024_final.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2025.

\_\_\_\_\_. Sistema Integrado de Informações sobre Desastres (S2ID). Disponível em:<<https://s2id.mi.gov.br/>>. Acesso em: 14 out. 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Queimadas, 2021. Disponível em:<<https://www.gov.br/saude/pt-br/assuntos/saude-de-a-a-z/q/queimadas>>.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Atlas Digital: Mapa Interativo. Brasília, DF, 2025. Disponível em:<<https://atlasdigital.mdr.gov.br/paginas/mapa-interativo.xhtml>>. Acesso em: 14 out. 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Portaria nº 260, de 2 de fevereiro de 2022. Consolidação da Portaria nº 260, de 2 de fevereiro de 2022, e da Portaria nº 3646, de 20 de dezembro de 2022. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 4 fev. 2022. Disponível em:<[https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/Portaria260e3646consolidao\\_.pdf](https://www.gov.br/mdr/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/secretaria-nacional-de-protecao-e-defesa-civil/Portaria260e3646consolidao_.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2025.

\_\_\_\_\_. Ministério da Saúde. Populações em situação de vulnerabilidade e desigualdade social. Brasília: Ministério da Saúde, [2025]. Disponível em:<<https://www.gov.br/saude/pt-br/composicao/saps/equidade/o-que-e-equidade/populacoes-em-situacao-de-vulnerabilidade-e-desigualdade-social>>. Acesso em: 14 out. 2025.

BRASIL-MS-QUEIMADAS E INCENDIOS FLORESTIAS-ATUAÇÃO DA VIGILANCIA EM SAÚDE AMBIENTAL-2021.

COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO – CETESB. Poluentes – Qualidade do Ar. São Paulo, 30 nov. 2013. Disponível em:<<https://cetesb.sp.gov.br/ar/poluentes>>. Acesso em: 01 out. 2025.

EOCA. Incêndios florestais: consequências das queimadas. [s.l.], [s.d.]. Disponível em:<Quais os efeitos das queimadas na saúde humana? – Ecoa>. Acesso em: 14 out. 2025.

FIEDLER, N. C. et al. Emissão de gases tóxicos em incêndios florestais. *Ciência Florestal*, Santa Maria, v. 33, e62965, 2023.

FUNDAÇÃO SOS MATA ATLÂNTICA; INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). Atlas dos remanescentes florestais da Mata Atlântica: período 2022–2023. São José dos Campos: INPE, 2024.

IEMA – Instituto de Meio Ambiente e Recursos Hídricos. Qualidade do ar. 2021. Disponível em:<<https://iema.es.gov.br/qualidadedoar/indicequalidadedoar>>.

INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (INEA). Painei Cicatrizes. *Geoportal INEA*, Rio de Janeiro, 2025. Disponível em:<<https://geoportal.inea.rj.gov.br/portal/apps/dashboards/d81ef84d5cb04ffcac7432bd81ae5e65>>. Acesso em: 23 out. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). BDQueimadas – Programa Queimadas. *TerraBrasilis*, São José dos Campos, 2025. Disponível em:<<https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas/#mapa>>. Acesso em: 23 out. 2025.

\_\_\_\_\_. BDQueimadas – Programa Queimadas: gráficos interativos. *TerraBrasilis*, São José dos Campos, 2025. Disponível em:<<https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/queimadas/bdqueimadas/#graficos>>. Acesso em: 23 out. 2025.

IPCC. Climate Change: AR6 Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. 2021. Disponível em:<[https://archive.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar5/syr/SYR\\_AR5\\_FINAL\\_full\\_wcover.pdf](https://archive.ipcc.ch/pdf/assessmentreport/ar5/syr/SYR_AR5_FINAL_full_wcover.pdf)>. Acesso em: 14 out. 2025.

NETTO, Annibal D. Pereira; MOREIRA, Josino C.; DIAS, Ana Elisa X. O.; ARBILLA, Graciela; FERREIRA, Luiz Filipe V.; OLIVEIRA, A. S.; BAREK, Jiri. Avaliação da contaminação humana por hidrocarbonetos policíclicos aromáticos (HPAs) e seus derivados nitrados (NHPAs): uma revisão metodológica. *Química Nova*, v. 23, n. 6, 2000. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/qn/a/5nRS3W39cCpVXcc8vYM5gtJ/?format=html&lang=pt>>.

PORTAL SÃO FRANCISCO. Incêndios florestais. [s.d.]. Disponível em:<<https://www.portalsaofrancisco.com.br/meio-ambiente/incendios-florestais>>. Acesso em: 14 out. 2025.

RIBEIRO, H.; ASSUNÇÃO, J. V. Efeitos das queimadas na saúde humana. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 16, n. 44, p. 125-148, 2002.

RIO DE JANEIRO (Estado). Lei nº 3.467, de 14 de setembro de 2000. Dispõe sobre as sanções administrativas derivadas de condutas lesivas ao meio ambiente no Estado do Rio de Janeiro. *Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, 14 set. 2000. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=156869>. Acesso em: 23 out. 2025.

\_\_\_\_\_. Resolução Conjunta SEAS/INEA nº 103, de 3 de julho de 2023. Estabelece o programa “olho no verde”, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.628, de 11 de dezembro de 2024. Institui o Sistema Estadual de Prevenção e Combate a Incêndios Florestais (SESPREVIFOGO-RJ) e dá outras providências.

ROSA, Antonia Maria; IGNOTTI, Eliane; HACON, Sandra de Souza; CASTRO, Hermano Albuquerque de. Análise das internações por doenças respiratórias em Tangará da Serra – Amazônia Brasileira. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, v. 34, 2008. Disponível em:<<https://www.scielo.br/j/jbpneu/a/YLQp898BfynDF67RvYmxm6C/?lang=pt>>.

SOCIEDADE BRASILEIRA PARA O PROGRESSO DA CIÊNCIA (SBPC). Impactos ambientais e na saúde causados pelas queimadas no Brasil. *Academia Brasileira de Ciências*, Rio de Janeiro, 1 out. 2024. Disponível em:<<https://www.abc.org.br/2024/10/01/impactos-ambientais-e-na-saude-causados-pelas-queimadas-no-brasil>>. Acesso em: 23 out. 2025.

URRUTIA-PEREIRA, Marilyn; RIZZO, Luciana Varanda; CHONG-NETO, Herberto José; SOLÉ, Dirceu. Impacto da exposição à fumaça da queima de biomassa na Floresta Amazônica na saúde humana. *Jornal Brasileiro de Pneumologia*, v. 47, n. 5, 2021. Disponível em:<<https://doi.org/10.36416/1806-3756/e20210219>>.

VERAS, Mariana Matera; SALDIVA, Paulo. Mudanças climáticas e incêndios florestais: implicações sobre a saúde. *Ciência & Cultura*, v. 76, n. 3, p. 01–07, 2024. Disponível em:<<https://revistacienciaecultura.org.br/?artigos=mudancas-climaticas-e-incendios-florestais-implicacoes-sobre-a-saude>>. Acesso em: 23 out. 2025.





Detalhe da imagem da capa



# Observatório Jurídico





# Os movimentos sociais femininos na contramão do patriarcado penal brasileiro do século XXI

Maria Fernanda Dias Mergulhão\*

## Resumo

As opressões das mulheres ao longo do século XIX não produziram mudanças significativas diante do intenso autoritarismo do patriarcado brasileiro. No século XX, os movimentos sociais feministas se estruturaram e diplomas normativos limitaram poderes e outorgaram direitos às mulheres. No século XXI, a sociedade brasileira se apresenta mais inclusiva, mas discussões acerca do crime de aborto reproduzem lógicas já superadas e o crime de infanticídio se mantém no Código Penal, mesmo após o denominado “pacote anticrime”, cuja revisão foi ultimada em fins do ano de 2019. O patriarcado penal ainda se faz presente no Código Penal brasileiro.

## Abstract

*The oppression of women throughout the 19th century did not produce significant changes in the face of the intense authoritarianism of the Brazilian patriarchy. In the 20th century, feminist social movements were structured and normative diplomas limited powers and granted rights to women. In the 21st century, Brazilian Society appears more inclusive, but discussions about the crime of abortion reproduce outdated logic and the crime of infanticide remains in the Penal Code, even after the so-called “anti-crime package”, whose review was finalized at the end of the year 2019. Criminal patriarchy is still present in the Brazilian Penal Code.*

**Palavras-chave:** Patriarcado e opressões femininas. Movimentos sociais feministas. Conquistas civilizatórias dos séculos XX e XXI. Sociedade e Legislação inclusivas. Crime de aborto – movimentos retrógrados em estado democrático. Crime de infanticídio. Conduta humana atípica.

**Keywords:** *Patriarchy and female oppression. Feminist social movements. Civilizations achievements of the 20th and 21st centuries. Inclusive Society and legislation. Abortion crime – retrograde movements in a democratic state. Crime of infanticide. Atypical human conduct.*

---

\* Pós-doutora e Mestre em Direito. Mestre em Sociologia Política. Promotora de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. <http://orcid.org/0000-0002-9862-93973568244>.

A história da emancipação das mulheres se distingue em graus e fases distintas nos diversos países do mundo. Em comum com a hegemonia do patriarcado há uma história de avanços e retrocessos na causa feminista e nas sazonais implantações de políticas públicas afirmativas. A conscientização do povo para a inclusão da mulher nos diversos segmentos produtivos da sociedade como forma de reduzir as opressões – a igualdade de gênero – como motor desse novo milênio sem qualquer nostalgia do obscurantismo de décadas anteriores em que a mulher tinha seu destino traçado para o casamento, no cuidado da prole e da família, na vocação religiosa e nas pouquíssimas atividades remuneratórias, mediante prévia aquiescência do patriarca – marido ou pai –, sem considerar o longo período em que não se incluía no sufrágio popular.

A Constituição Imperial brasileira, em 1824, expressamente vedou o voto feminino e a Constituição seguinte, a primeira republicana, ignorou a existência das mulheres ao mencionar em seu texto apenas as pessoas do sexo masculino que não se incluíam na condição de eleitor. Nesses termos, previa no artigo 70 da Constituição de 1891:

São eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, que se alistarem na forma da lei. Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais, ou para as dos Estados – &1º Os mendigos, &2º Os analfabetos; &3º As praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior; &4º Os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer dominação, sujeitas a voto de obediência, regras, ou estatuto que importe a renúncia da liberdade individual. São inelegíveis os cidadãos não alistáveis.

Na imposição autoritária de fundo conservador, o texto constitucional republicano não só ignorou a existência das mulheres, como revelou nítida a intenção de ofuscar opressões retratadas por uma parcela de mulheres, o que anos depois fez eclodir o primeiro partido político feminino, o Partido Republicano Feminino, em 1910. Na tentativa de alcançar a mínima inclusão social na sociedade patriarcal excludente, o partido político feminino foi um importante avanço, apesar do direito ao voto só ter sido conquistado em 1932 com a publicação do Código Eleitoral Brasileiro.

Importante o registro de Celi (Pinto, 2023, p.41) acerca da irrisignação feminista e a condição da mulher no período imperial, segundo a qual:

(...) No caso das mulheres, os índices de analfabetismo eram ainda mais alarmantes, mas mesmo assim os jornais de diferentes tamanhos a alcançavam tinham importância para divulgar notícias e construir opinião. A presença dessa intensa atividade jornalística deve-se a uma característica da época que pode passar despercebida

ao observador atual: a mensagem escrita era a única forma de comunicação de massas. Daí a proliferação de jornais, pasquins e panfletos.

Nesse contexto, a matéria veiculada no Jornal O Sexo Feminino, em 25 de outubro de 1873, já registrara as constantes opressões no intitulado “O que queremos”, na lavra de Francisca Senhorinha Motta Diniz. Segue:

O que queremos. Queremos a nossa emancipação — a regeneração dos costumes; queremos reaver nossos direitos perdidos; queremos a educação verdadeira que não nos tem dado o dom de que possamos educar também nossos filhos; Queremos a instrução para conhecermos nossos direitos e deles usarmos em ocasião oportuna; Queremos conhecer os negócios de nosso casal para bem administrá-los quando a isso formos obrigadas; Queremos, enfim, saber o que fazemos, o porquê, o pelo quê das coisas; Queremos ser companheiras de nossos maridos e não escravas; Queremos saber como se fazem os negócios fora de casa; Só o que não queremos é continuar a viver enganadas. Francisca Senhorinha Motta Diniz (PINTO, 2023, p.42)

Desde o Brasil colonial, tal qual sua metrópole, o patriarcado era dominante em todos os estratos sociais onde os homens apresentavam as regras, o modo de cumpri-las e indicavam a forma de sua execução. Portanto, a tridimensionalidade do modelo girava em torno dos interesses do patriarcado. Quanto mais se propagassem falsas ideologias, a exemplo da compleição física feminina frágil, pouca inteligência, dentre outras condições biológicas que coincidissem com os interesses unilaterais do dominador, mais seriam em larga escala fomentadas. Afinal, a opressão era a forma de se manter a hegemonia masculina nas sociedades patriarcais.

No domínio do público pelo privado, quando as mulheres passam a se apropriar do universo destinado, exclusivamente, ao gênero masculino, a dominação masculina passa a ceder espaço rumo a uma sociedade mais inclusiva. Hannah Arendt, em *A condição humana*, já indicava que a par da dicotomia dos espaços, a localização das atividades humanas, e não as prévias convenções sociais, deve ser a tônica distintiva das relações sociais. Fez registrar que:

Embora a distinção entre o privado e o público coincida com a oposição entre a necessidade e a liberdade, entre a futilidade e a permanência e, finalmente, entre a vergonha e a honra, não é de forma alguma verdadeiro que somente o necessário, o fútil e o vergonhoso tenham o seu lugar adequado no domínio privado, O

significado mais elementar dos dois domínios indica que há coisas que devem ser ocultadas e outras que necessitam ser expostas em público para que possam adquirir alguma forma de existência. Se examinarmos essas coisas, independentemente de onde as encontremos em qualquer civilização veremos que cada atividade humana assinala sua localização no mundo. (ARENDT, 2017, p.90)

Giddens também se dedicou ao estudo do crime e do gênero quando apresenta importante contributo acerca dos “papéis de gênero” na sociedade, e sua necessária revisão. Nesse aspecto, acredita-se que o reexame das sutis distinções entre a realidade dos delitos atribuídos à condição de sujeito ativo por qualquer pessoa e àqueles atribuídos exclusivamente às mulheres seja revelador do quanto as distinções aprofundam mazelas entre os gêneros, reafirmando a dominação masculina da sociedade que para outros setores da sociedade se apresenta plural, evolucionista e não patriarcal.

A identidade, e o poder (Castells, 2018) a ela ínsito no processo de descobrimento e de reconhecimento, será importante para a ruptura do ciclo repetitivo, já naturalizado na opressão feminina. Afinal, as políticas públicas e mesmo o recrudescimento das punições devem ter por fim ingressar na ordem social para emancipar o povo às melhores condições de sociabilidade e inclusão nos países democráticos, a exemplo do Brasil.

Nesse contexto, o movimento feminista brasileiro passou a ser percebido nessa condição na década de 70 do século XX paralelamente a movimentos da mesma natureza em diversos países. O Estatuto da Mulher Casada e a Lei do Divórcio foram importantes conquistas desse período como forma de limitar o poder do patriarcado.

No século XXI citem-se as Leis n. 11.340, em 2006, lançando luzes aos crimes de homicídio praticados contra mulheres, a lei Maria da Penha, a Lei n. 11.104, em 2015, criando a figura do feminicídio como crime de homicídio qualificado, cujas penas passariam a ser exasperadas, a Lei n. 13.718, em 2018, tipificando a importunação sexual contra mulheres, que passou a ser incluída como crime, sem olvidar para o recrudescimento da lei penal nas penas mínima e máxima do crime de feminicídio, em 2024, no dia 09 de outubro, através da Lei n. 14.994. Essas novas leis, somadas a outras políticas públicas giram em torno da grande preocupação em reduzir as taxas de letalidade feminina por crimes e promover inclusão das mulheres na sociedade patriarcal brasileira.

Na seara política, importantes conquistas relacionadas ao respeito à igualdade de gênero nas disputas políticas e nas relações de trabalho, além da tipificação de todas as condutas inerentes ao menosprezo das mulheres, se apresentaram como medidas importantes rumo à emancipação da sociedade brasileira.

Entretanto, quanto aos crimes de aborto e de infanticídio, algumas perplexidades devem ser registradas. Por primeiro, no crime de aborto, tal qual

previsto pela lei penal de 1940, admite-se nas seguintes hipóteses, segundo o artigo 128: “aborto necessário, se não há outro meio de salvar a vida da gestante; Aborto no caso de gravidez resultante de estupro- se a gravidez resulta de estupro e o aborto é precedido de consentimento da gestante ou, quando incapaz, de seu representante legal.” Somadas a essas hipóteses, consta a admitida por força de determinação judicial, pelo STF, na ADPF 54 para admitir o aborto nos casos de fetos sem mínima massa encefálica, impedindo o nascimento com vida, a denominada “anencefalia”.

Causa espécie que as hipóteses acima mencionadas em lei, as duas expostas admitindo o aborto, sobreviveram a regimes antidemocráticos – o Estado Novo e a Ditadura Militar – sem que qualquer movimento contrário surgisse para restringir o direito assegurado a todas as mulheres que se encontrassem nas condições ali elencadas. Maior indignação surge porque nesses momentos políticos a pauta emancipatória feminina era absolutamente incipiente quando comparada às conquistas do momento atual. Rediscutir, duvidar e obstaculizar o direito ao aborto nas hipóteses acima legisladas corresponderia a um retrocesso de várias gerações, de intensas lutas feministas em prol de maior igualdade na sociedade patriarcal.

Na linha repressiva, o Código Penal de 1890, no artigo 298, tipifica o crime de infanticídio apresentando fim especial de agir relacionado à ocultação de “desonra própria” diante do forte patriarcado da sociedade brasileira, segundo termos do

Artigo 298 - Matar recém-nascido, isto é, infante nos sete primeiros dias do seu nascimento, quer empregando meios diretos e ativos, quer recusando à vítima os cuidados necessários à manutenção da vida e impedir sua morte. Pena - prisão celular por seis a vinte e quatro anos. Parágrafo único - Se o crime for perpetrado pela mãe para ocultar a desonra própria. Pena- prisão celular por três a nove anos.

Interessante a definição de prazo para que fosse manifestado o desejo criminoso da mãe e o questionável prazo, já que ultrapassados os 07 dias legais, e se praticado o crime, ao certo a conduta delituosa seria tipificada como homicídio na sua forma qualificada.

Após décadas de vigência do Código Penal de 1890, que veio à lume na recém-inaugurada fase republicana no Brasil, o Código Penal de 1940 também tipificou o crime de infanticídio, incluindo, no entanto, o estado puerperal da mãe sem a determinação temporal de prazo. Nesses termos o artigo 123: “Matar, sob a influência do estado puerperal, o próprio filho, durante o parto ou logo após: Pena: detenção, de dois a seis anos.”

Ora, à primeira vista referido crime soa como medida justa porque clama para o apelo, e horror, de uma mãe cometer um ato abominável, que é o homicídio de um filho. No entanto, rememore-se que referido Código Penal foi publicado no ápice

do Estado Novo imposto por Getúlio Vargas, em período de exceção democrática, em que o Poder Legislativo teve suas funções interditadas, governadores e prefeitos afastados e uma grande censura inaugurada sob o argumento da “ordem e progresso”.

Vistas essas questões, registre-se que a palavra infanticídio deriva do latim *infanticidium* – na literalidade correspondendo ao assassinio de criança.

Costuma-se confundir o estado puerperal com outros distúrbios decorrentes e/ou manifestados pela gravidez/parto/puerpério, como a depressão pós-parto, psicoses, neuroses, febre puerperal, infecção puerperal etc. Todavia, esse é um grande equívoco, pois esses males são passíveis de diagnóstico bem definido, não se enquadrando no artigo 123 do Código Penal, mas sim no artigo 26 ou parágrafo único, conforme o caso. O tratamento benigno dispensado à infanticida acarreta pesos diferentes a um mesmo bem jurídico, o que contraria a ordem do sistema, pois, enquanto se agrava a pena daquele que mata descendente, despreza-se essa condição de parentesco nas hipóteses de infanticídio, a mesma crítica podendo ser feita em relação ao motivo torpe.<sup>1</sup>

Examinar o crime de infanticídio sob o viés sociológico impõe analisar o Código Penal vigente como um de seus objetos, já que a análise sociológica não guarda semelhança com o discurso jurídico em que parâmetros relacionados à análise da conduta, configuração da tentativa, dolo e suas espécies, atenuantes, agravantes, causas de aumento ou diminuição de pena não se correlacionam com o empirismo sociológico. Em verdade, apesar da lei penal se referir a infanticídio, mais correta seria a expressão “neonaticídio”, diante da impossibilidade de a mãe permanecer em estado puerperal por muitos dias.

No entanto, a análise sociológica é bem mais ampla e não impõe fronteiras, já que a natureza humana e suas opressões são os maiores objetos de análise nesta pesquisa. Nessa linha, ainda que existam diversos ordenamentos jurídicos que punam de forma muito semelhante ao Direito Penal brasileiro, alguns países adotam o mesmo modelo de punição à mãe que mata o filho em estado puerperal, o infanticídio. As semelhanças entre os países a serem citados coincidem com a experiência brasileira no que tange ao processo de colonização, à desigualdade social acentuada, ao patriarcalismo, às ditaduras e à igreja intimamente afeta às questões do Estado por longo período. Na análise macro, questões subjacentes serão extraídas do discurso jurídico punitivista.

Citem-se os sistemas penais da Bolívia, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Guatemala, Nicarágua, Peru, República Dominicana, Uruguai, Argentina, El Salvador,

<sup>1</sup> MUAKAD, Irene Batista. O Infanticídio. São Paulo: Ed. Mackenzie. 2001.p.170/171.



Costa Rica, México, Panamá, Paraguai, Venezuela, Alemanha, França, Espanha, Itália e Portugal, na mesma esteira em que caminha e se perpetua a legislação penal brasileira: em silêncio, observando todas as conquistas sociais das mulheres em diversos setores produtivos do país, mas firme na sanha positivista de embasamento legal apócrifo, discriminatório e opressivo.

É muito comum afirmações no sentido de que o crime de infanticídio e o crime de homicídio são os mais antigos da humanidade, já que comprovação bíblica do infanticídio existiria em Gênesis, livro no qual se relata episódio em que Abraão iria matar o próprio filho Isaque e fora impedido por um anjo, uma vez que Deus comprovara sua devoção. Da mesma forma, haveria comprovação desse crime na Lei das XII Tábuas (tábua 4ª), que autorizava o pai a matar o próprio filho que padecesse de deformidade física ou mental. Na Antiguidade, também há registros do crime de infanticídio ao serem citados os crimes em que o pai era autorizado a cometer contra seu próprio filho, nas hipóteses de deformidade ou pela frustração em não ter um filho – filho varão –, ou por insuficiência de recursos materiais que garantiriam a subsistência, não raro, adotando-se os mesmos critérios os soldados e outras autoridades em cumprimento de ordem superior de um monarca, imperador ou ditador.

Importante apresentar essas definições de crime de infanticídio para apresentar que não serão essas formas de condutas incriminadas as que serão aqui examinadas porque desde o primeiro Código Penal brasileiro, de 1830, e os demais (1890, 1940 vigente após reformas) adotaram-se formas distintas de tipificar o infanticídio, mas a que será examinada, no presente trabalho, será a atual, vigente desde o Código Penal de 1940, consistente na conduta de matar o “próprio filho” em estado puerperal durante ou logo após o parto (artigo 123 CP).

Relembre-se que embora o critério vigente para aferir a prática do crime seja a ocorrência do estado puerperal, o primeiro Código Penal republicano, em 1890, atribuía à desonra própria, *honoris causa*, o motivo para a prática do crime de infanticídio. Em 1890, nos artigos 197-198, isso era suficiente para a tipificação da conduta, quando a mãe era incriminada por matar o próprio filho para ocultar desonra nos primeiros 07 dias de vida, ainda que não verificado o estado puerperal.

O que há de se reputar de oculto no discurso jurídico? Esse será o objeto principal da análise, ponto central da análise sociológica na verificação dessa espécie de crime contra a vida que ostenta baixos índices quando comparados a outros crimes dolosos contra a vida humana. Tratando-se de estatísticas, por essência sazonais, o objeto de estudo sociológico não perde sua importância, já que há fatores de relevo ao Direito e à Sociologia na análise da sociedade patriarcal brasileira que merecem vir à baila.

Assim, destaque-se a estatística colhida no Conselho Nacional de Justiça – CNJ, sendo ali apontado que entre os anos de 2016 a 2019 o número de novos casos anuais de infanticídio que ingressaram na Justiça havia subido de 165 casos para 1.723. Fatores intrínsecos à coleta desses dados também não constitui objeto de pesquisa, já que a sua menção se esgota para, tão-somente, corroborar a importância da análise

sociológica, ainda que a estatística dos crimes de infanticídio seja considerada baixa quando comparada aos nascimentos de parturientes que não tenham sido acometidas pelo estado puerperal.

O crime de infanticídio no atual Código Penal, bem como nos anteriores, confirma a cultura de opressão e estigma no sistema penal brasileiro contra as mulheres. A sanha punitivista é clara e o discurso tendencioso para que a sociedade acredite que a suposta “malfeitora”, que “a mãe desnaturada e perversa” merece punição de 02 a 06 anos de pena reclusiva por ter matado o filho, o próprio filho, em estado puerperal, durante ou logo após o parto. Percebe-se que o pleonismo utilizado- “o próprio filho”, impõe caráter interpretativo tendencioso à sanha punitivista opressora ao gênero mulher.

As relações de poder subjacentes ao tipo penal em exame revelam o interesse em manter o mesmo modelo patriarcal e as mesmas opressões às mulheres, que, por muitas décadas, foram naturalizadas na sociedade brasileira, a exemplo dessa opressão que permanece, e resiste, a todas as políticas emancipatórias femininas do século XXI.

O apelo midiático reforça a suposta legitimidade do discurso penal, autoritário, opressor e discriminatório, ao não admitir a condição emocional, física e psíquica da mulher genitora como causa absolutamente suficiente para não incriminar a conduta!

O interesse estatal em incutir a figura materna como figura santa, ou às vias de uma suposta santificação, singela, serena e com amor infinito ao gerar uma vida humana em seu próprio ventre jamais poderia se coadunar com tamanha monstruosidade, que seria ceifar um pequeno ser, ainda que sob o denominado “estado puerperal”. O Estado utiliza seu braço repressor para expurgar da sociedade as “genitoras criminosas”, que foram agraciadas com o dom de dar à luz, com o pesado fardo de uma punição criminal rígida e com seu processo criminal antecedente não menos cruel. A sociedade brasileira, ou os que elaboraram a norma, são os que não toleram a alegação do estado puerperal como motivo justificante para a não incriminação desse delito?

Seria razoável conceber, numa visão de sistema, que o mesmo diploma repressivo, que usualmente é idealizado para ser utilizado como última *ratio*, preveja esse crime como um dos que o Estado deve se desincumbir em processar e condenar, se confirmada a realização da conduta indesejada, quando esse mesmo diploma normativo prevê que em todos os crimes, desde a parte especial do referido Código, alcançando todas as leis especiais (todo o ordenamento jurídico penal), não haverá crime se o sujeito ativo comprovar que o praticou, por exemplo, quando comprovado estar alcoolizado ou que tenha suprimido sua consciência por substâncias entorpecentes, desde que comprovado o motivo de força maior ou caso fortuito (artigo 28 do Código Penal), isto é, desde que comprovado que o agente, deliberadamente, não se colocou naqueles estados anímicos, o que é absolutamente razoável e justo não serem aplicadas penas, ainda que crimes gravíssimos tenham sido praticados por pessoas nessas condições.

E o que dizer das mulheres que praticaram crime de infanticídio? O estado puerperal é idealizado, é controlado, é previsto? Qual distinção do estado puerperal, que acomete algumas parturientes durante ou logo após o parto, com o estado etílico ou entorpecida de pessoas que se encontram nessas condições por força de um atuar externo?

Não há distinção entre os dois casos – estado puerperal e alcoolismo – quanto aos aspectos fisiológicos, não restam dúvidas. O estado puerperal é afeto exclusivamente às mulheres parturientes, enquanto alcoolismo, na modalidade fortuita, consistindo na sua imprevisibilidade e inevitabilidade, pode ser verificado em detrimento de qualquer pessoa. De comum nas duas situações há a falta de consciência de quem pratica a conduta.

Reitere-se que na primeira hipótese – estado puerperal e morte do próprio filho – há tipificação por crime doloso contra a vida em detrimento da mulher pelo crime de infanticídio, enquanto que na segunda hipótese- alcoolismo involuntário (ou uso de substância psicotrópica de forma involuntária, por extensão de entendimentos dos Tribunais brasileiros), há absolvição imposta pelo próprio texto legal pelo entendimento de que nesses casos o sujeito ativo do delito não teria plena consciência para o atuar reprovável.

Ora, é fato historicamente provado que a ingestão de álcool, e muito mais o uso de psicotrópicos, não integrava, em essência, o universo feminino. Homens utilizavam álcool com muito mais frequência. Nessa quadra, admitir-se a absolvição pelo estado de consciência ser viciado, ora pelo álcool, ora pelo uso de psicotrópico, na forma involuntária, é medida de justiça que sempre atingiu, majoritariamente, o universo masculino.

E o estado puerperal? O estado puerperal, que não deve ser confundido com puerpério, que é inato a qualquer gestante, acomete em torno de 10 a 15 % das puérperas<sup>2</sup> e os sintomas associados incluem perturbação do apetite, do sono, decréscimo de energia, sentimento de desvalia ou culpa excessiva, pensamentos recorrentes de morte, rejeição do bebê, até culminar com atos mais graves contra o neonato, o qual seria configurado o crime de infanticídio. A opressão é clara quando se percebe que não há qualquer interesse estatal, qualquer projeto de lei, qualquer movimento social feminista que critique a inversão de valores que ultrapassa as legislações, com sutileza, decorrendo décadas de novas conquistas de gênero com a abominável e cruel incriminação contra a mulher parturiente, segundo o crime de infanticídio da legislação brasileira.

Impõe-se registrar a Exposição de Motivos do referido Código, Decreto-Lei n. 2848, de 07/12/40, relativamente ao crime de infanticídio, sob a lavra do jurista Francisco Campos quando textualmente reconhece que a perturbação psíquica deve diminuir a capacidade de entendimento, *verbis*:

<sup>2</sup> American Psychiatric Association

O infanticídio é considerado um *delictum exceptum* quando praticado pela parturiente sob a influência do estado puerperal. Esta cláusula como é óbvio, não quer significar que o puerpério acarrete sempre uma perturbação psíquica: é preciso que fique averiguado ter esta realmente sobrevindo em consequência daquele, de modo a diminuir a capacidade de entendimento ou de auto-inibição da parturiente. Fora daí, não há por que distinguir entre infanticídio e homicídio.

Com efeito, esclarece Muakad<sup>3</sup> que autores clássicos do campo médico-legal consideram que o estado puerperal dura alguns minutos, não podendo ultrapassar 48 horas e que regride sem tratamento, não deixando sequelas, o que dificulta o diagnóstico. Alerta, também, que por essas razões não é possível serem encontrados sinais de estado puerperal progresso dificultando, sobremaneira, a prova pericial.

A título de registro histórico, importante citar que os primeiro e segundo Códigos Penais brasileiros previam a conduta da “infanticida” motivada para ocultar “a própria desonra”, a fim de reafirmar a condição de pessoa excluída da sociedade dominante de homens, cujas regras eram traçadas por eles e para eles. Não havia espaço público para as mulheres que, diante do estágio de evolução social daquele período histórico, não havia muita força para a irresignação feminina. Assim, nos Códigos de 1830 havia pena de reclusão de até 12 anos e no de 1890 penas que chegavam ao limite de 24 anos de reclusão!

Ao comentar as mudanças significativas do crime de infanticídio nos dois Códigos Penais, a antropóloga Fabíola Rodhen cita autores de relevo à época, segundo a qual

O que assistimos é a passagem do infanticídio, como um crime que poderia ser cometido por qualquer pessoa, a um ato de definição realizado exclusivamente pela mãe. E além disso, sob a influência do estado puerperal, o que significa que a mulher agiu sob o efeito de perturbações de diversas ordens decorrentes do parto. Se recorremos aos comentaristas do Código de 1940, não resta dúvida sobre o significado deste artigo. Tiago Ribeiro Pontes (1976) afirma que o infanticídio é o crime da puérpera perturbada pelo estado puerperal. O autor recorre ao próprio Souza Lima e a Fernando Magalhães para explicar que, após o parto, a mulher pode sofrer perturbações *que retiram temporariamente a razão*, levando-a mesmo a cometer crimes como o assassinato do filho recém-nascido. Ou seja, não há possibilidade de infanticídio cometido

<sup>3</sup> MUAKAD, Irene Batista. O infanticídio. São Paulo: Ed. Mackenzie. 2002. p.142.

por outra pessoa que não seja a mãe, que, pode definição, *está fora de seu estado normal. O crime é cometido por alguém que não estava plenamente consciente*. E apesar da pena prevista, parece bastante difícil a condenação de um indivíduo que não pode ser totalmente responsabilizado pelo ato que cometeu, já que não estava no seu juízo perfeito.<sup>4</sup> (grifos nossos)

Causa perplexidade a assertiva reconhecendo que a mãe não se encontrava plenamente consciente como sujeito ativo de um delito, que como qualquer outro, o pressuposto inafastável é a vontade livre e consciente. Frise-se: para qualquer pessoa humana o requisito indispensável para a responsabilização penal é vontade livre e consciente.

O estado puerperal foi novidade trazida no Código Penal de 1940, que ainda vige, já que sobreviveu por décadas e revisões, e ainda é aplicado em tempos atuais porque as Reformas Penais de 1984 e de 2019 o revisaram sem qualquer alteração. O critério impõe a comprovação biológica e psíquica, próprios do denominado estado puerperal, aferível por perícia médica, que, à primeira vista, se conclui como uma conquista feminina... Conquista?

Não foi conquista, não foi emancipação e muito menos a idealizada igualdade de gêneros na política, no fruto da política, que são as Leis. Ao contrário, houve retrocesso, porque se nos Códigos anteriores bastasse comprovar a “desonra”, sem comprovar o “estado puerperal”, aqui a desonra dissociada desse estado anímico não impõe a configuração do crime de infanticídio (como era), mas crime de homicídio, cujas penas são duas ou três vezes maiores, quando, não raro, configurando, também, a qualidade de crime hediondo!

O discurso feminista passa ao largo dessa abordagem e a produção dos tribunais é completamente dissociada dos seus próprios termos, já que se reconhece o estado puerperal e se pune, com certeza de que se faz justiça diante do direito positivo vigente no país, quando não se atenta que o requisito basilar é ter consciência e vontade para a prática de qualquer delito! Nesse caso, a mulher parturiente não tem consciência e sua vontade é completamente viciada!

Punir a mulher, nessas condições, interessa a quais atores? O que se quer preservar nessa insensatez autoritária? Qual viés religioso que se oculta no discurso jurídico-legal?

Aduz-se que quem pratica uma conduta em estado puerperal não tem vontade livre e consciente, mas, sobretudo, está doente e não pode sofrer a repressão estatal muito menos o estigma de uma criminosa e o estigma de delinquente penal.

<sup>4</sup> RODHEN, Fabíola. A Arte de Enganar a Natureza- contracepção, aborto e infanticídio no início do século XX. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.2003.p.167.

Não há qualquer dissenso quanto ao reconhecimento de que há distúrbio psíquico de que a parturiente é acometida por força do estado puerperal e até reforçado em Projetos de Lei recente que objetiva apenas impor novas regras no concurso de crimes ao crime de infanticídio. Nesse ponto, o Projeto de Lei n. 541, de 2023, que tramita na Câmara dos Deputados Federais, acresce o parágrafo único ao artigo 123 e o artigo 123-A ao Código Penal Brasileiro, Lei n. 2848, de 07/12/40, tendo a seguinte justificação:

*“A medida proposta pelo projeto de lei é justa, pois somente a mãe deve receber o benefício da pena reduzida, pois se encontra com seu estado psíquico alterado, mas aqueles que alheios a essa condição peculiar da agente a auxiliam a praticar o delito, deve responder por homicídio.” (grifos nossos)”. Do mesmo modo que ocorre com o crime de instigação e induzimento ao suicídio, a reprimenda a quem, *côncio do estado de desequilíbrio emocional da mãe* instiga, induz a prestar auxílio material para que ela mate o filho merece uma grave reprimenda penal. Deve-se punir duramente aquele que levou a mãe em puerpério a matar o filho. (grifos nossos)*

Aduza-se que na lei penal brasileira, em vigor, não há qualquer benefício penal para a mãe que praticou o crime de infanticídio, leia-se “mãe doente”, proibindo-se a concessão de perdão judicial, que para os crimes contra a vida só se aplicam na modalidade não intencional, ou culposa, segundo o parágrafo 5º do artigo 121 – “Na hipótese do homicídio culposo, o juiz poderá deixar de aplicar a pena, se as consequências da infração atingirem o próprio agente de forma tão grave que a sanção penal se torne desnecessária”–, bem como não poderá ter a concessão de penas alternativas ou suspensão condicional da pena pelas penas fixadas no tipo penal, muito menos obter acordo de não persecução penal, como medida de não penalização, por se tratar de crime praticado contra a pessoa.

Registre-se que é imprescindível que a conduta humana seja analisada na formação analítica de um crime pressupondo vontade livre e consciente de uma pessoa para a prática de uma conduta tipificada previamente pela lei penal. Todos os casos inerentes à sanidade mental humana – inimputabilidade ou semi-imputabilidade penal – são reservados à aplicação das medidas de segurança e giram em torno na culpabilidade.

Importante destaque apresentado por Rodhen na Europa quanto ao crime de infanticídio, segundo a qual

Um último comentário poderia ser feito a partir do estudo de Richard Lalou (1986) sobre o infanticídio nos Tribunais franceses entre 1825 e 1910. O autor tenta demonstrar, a partir de estatísticas,

a extensão desse fenômeno que, segundo ele, era comum em toda a Europa e que começou a diminuir no fim do século XIX. Destaca que 70% dos acusados, na sua grande maioria jovens mulheres solteiras, não eram julgados por falta de provas. Além disso, a pena de morte prevista era considerada pelos próprios magistrados como excessivamente pesada. E assim como no Brasil, invocava-se em favor da mulher a tese da não responsabilidade ou da loucura puerperal. Lalou (1986:194) argumenta que a indulgência frequente pode ser relacionada à dificuldade da sociedade em lidar com um crime de tal ordem. “invocar a loucura quando uma mulher mata sua criança parece assaz sintomático da atitude da sociedade a respeito do infanticídio. O assassinato de uma criança recém-nascida não pode pertencer à razão, tendo que ser justificado pela demência doentia da mãe que pariu.”<sup>5</sup>

Por fim, a mulher parturiente é a única eleita pelo legislador penal brasileiro, que em estado de comprometimento da vontade livre e consciente sofre reprimenda penal e tem contra si negadas medidas atenuantes de pena, sem olvidar para o estigma de ser uma criminosa pelo simples fato de ter se apresentado doente durante, ou logo após o parto. Trata-se de reminiscência do acentuado patriarcado brasileiro que resistiu, incólume, às mais variadas leis emancipatórias para a inclusão das mulheres em uma sociedade plural.

### Referências bibliográficas

- AKOTIRENE, Carla. *Interccionalidade*. São Paulo: editora Jandaíra. 2019.
- ALMEIDA, Silvio. *Racismo Estrutural*. São Paulo: editora Pólen livros. 2019.
- ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. São Paulo: ed. GEN.13ª edição 2017.
- ARAÚJO, Clara, PICANÇO, Felícia e SCALON, Ceci (organizadoras). *Novas Conciliações e Antigas Tensões?* São Paulo: ed. EDUSC. 2007.
- ARAÚJO, Clara, GAMA, Andréa, PICANÇO, Felícia e CANO, Ignácio (organizadores). *Gênero, Família e Trabalho no Brasil do século XXI*. Rio de Janeiro: editora Gramma. 2018.
- BEAUVOIR, Simone de. *O segundo sexo*. v.2. São Paulo: editora Círculo do Livro. 1990.
- BORGES, Juliana. *Encarceramento em massa*. São Paulo: editora Pólen. 2019.
- BORGES, Juliana. *Prisões. Espelhos de nós*. São Paulo: editora Todavia. 2020.
- BOURDIER, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: editora Bertrand Brasil. 2019.

<sup>5</sup> RODHEN, Fabíola. A Arte de Enganar a Natureza- contracepção, aborto e infanticídio no início do século XX. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.2003.p.173-174.

BOURDIER, Pierre. *A produção da crença: contribuição para uma economia dos bens simbólicos*. Rio Grande do Sul: editora Zouk. 2019.

BRIOLI, Flávia. *Gênero e desigualdade: limite da democracia no Brasil*. São Paulo: editora Boitempo, 1ª edição. 2018.

BUTLER, Judith. *Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade*. Rio de Janeiro: editora civilização brasileira. 2003.

BUTLER, Judith. *Corpos que importam*. São Paulo: editora N-1 Edições. 1ª edição. 2019.

CASTELLS, Manuel. *O Poder da Identidade*. São Paulo: editora Paz e Terra. 2018

CÓDIGO PENAL BRASILEIRO- Decreto-Lei n.2848, de 07 de dezembro de 1940.

DAVIS, Angela. *Estarão as prisões obsoletas?* Rio de Janeiro: editora Berthrand Brasil. 5ª edição. 2018.

DINIZ, Débora. *Cadeia: relato sobre mulheres*. Rio de Janeiro: editora Civilização brasileira. 2ª edição. 2015.

GIDDENS, Anthony. *Sociologia*. São Paulo: ed.Artmed. 4ª edição. 2015

QUEIROZ, Nana. *Presos que menstruam*. São Paulo: editora Record. 2020.

LERNER, Gerda. *A criação do patriarcado: história da opressão das mulheres pelos homens*. São Paulo: editora Cultrix. 2019. 1ª edição.

LINS, Valéria Maria Cavalcanti e NOGUEIRA, Karina. *Mães encarceradas e filhos abandonados*. Paraná: editora Juruá. 2019.

MATTOS, Carmem Lúcia Guimarães de, ALMEIDA, Sandra Maciel de e outros. *Mulheres privadas de liberdade: vulnerabilidade, desigualdade, disparidades socioeducacionais e suas intersecções de gênero e pobreza*. São Paulo: editora Paco Editorial. 2016. 1ª edição.

MUAKAD, Irene Batista. *O infanticídio*. São Paulo: Ed. Mackenzie. 2002.

MUSUMECI, Bárbara Soares. *Prisioneiras: vida e violência atrás das grades*. Rio de Janeiro: editora Garamond. 1ª edição. 2006.

NOGUEIRA, Oracy. *Preconceito racial de marca e preconceito racial de origem: sugestão de um quadro de referência para a interpretação do material sobre relações raciais no Brasil*. São Paulo: editora Tempo Social, v. 19 n. 1, p. 287-308, 2007.

PAIVA, Anabela. *A dona das chaves*. Rio de Janeiro: editora Record. 1ª edição. ano 2010.

PINTO, Celi. *Uma História do Feminismo no Brasil*. Porto Alegre: editora Zouk. 2003. 2ª edição.

PINSKY, Carla Bassanezi. *Mulheres dos anos dourados*. São Paulo: editora Contexto. 2014.



RODHEN, Fabíola. *A Arte de Enganar a Natureza-contracepção, aborto e infanticídio no início do século XX*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz. 2003.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, Patriarcado e Violência*. São Paulo: editora Expressão Popular. 2ª edição. 2015.

SIMÕES, Vanessa Fusco Nogueira. *Filhos do Cárcere*. Rio Grande do Sul: editora Núria Fabris. 1ª edição. 2013.

VARELLA, Dráuzio. *Prisioneiras*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras. 2017.

ZEM, Celia Regina. *Maternidade na prisão: análise e avaliação das relações de apego entre filho e mães encarceradas*. Paraná: editora Juruá. 2020.



# Comentários à Lei n.º 15.245/2025 e a reação normativa ao poder paralelo das Orcrim – alteração no Código Penal e na Lei de Organizações Criminosas

Renee do Ó Souza\*  
Rogério Sanches Cunha\*\*

## Sumário

Introdução. 1. Novo § 2º do art. 288 Do Código Penal – associação criminosa mercenária. 2. Novo *caput* e §§ do art. 9º da Lei 12.694/2012 – proteção para além da atividade funcional. 3. Nova redação ao crime de obstrução ou embaço de investigação de organização criminosa. 4. Art. 21-A da lei de organização criminosa – obstrução de ações contra o crime organizado. Conclusão.

## Resumo

O presente artigo examina as inovações legislativas promovidas pela Lei 15.245/2025 destinadas ao enfrentamento do crime organizado, com destaque para os novos tipos penais de obstrução institucional e para o fortalecimento das medidas de proteção aos agentes públicos. Trata-se de uma análise jurídico-dogmática, orientada por método hermenêutico-teleológico, que revisita a função protetiva do Direito Penal diante da intimidação sistêmica promovida por organizações criminosas. Os resultados evidenciam a evolução normativa rumo a um modelo de tutela institucional da Justiça.

## Abstract

*This article examines the legislative innovations introduced by Law No. 15,245/2025 aimed at combating organized crime, with emphasis on the new criminal offenses of institutional obstruction and on the strengthening of protective measures for public agents. It is a legal-dogmatic analysis guided by a hermeneutic-teleological method, which revisits the protective function of Criminal Law in the face of systemic intimidation promoted by criminal organizations. The results highlight the normative evolution toward a model of institutional protection of Justice.*

\* Doutorando em Direito pela FADISP. Mestre em Direito. Promotor de Justiça em Mato Grosso. Professor e autor de obras jurídicas.

\*\* Membro do Ministério Público do Estado de São Paulo. Mestre em Direito. Professor da Escola Superior do Ministério Público dos estados de São Paulo, Mato Grosso e Santa Catarina. Coordenador Pedagógico e Professor de Penal e Processo Penal do Curso RSOnline. Autor de obras jurídicas.

**Palavras-chave:** Crime organizado. Lei n.º 15.245/2025. Proteção pessoal. Obstrução institucional. Intimidação institucional. Conspiração para obstrução.

**Keywords:** *Organized crime. Law No. 15,245/2025. Personal protection. Institutional obstruction. Institutional intimidation. Conspiracy to obstruct.*

## Introdução

A crescente intimidação institucional promovida por organizações criminosas exige uma reflexão profunda sobre a capacidade do Direito Penal de proteger o sistema de justiça. Este trabalho analisa as recentes inovações legislativas, especialmente os crimes de obstrução institucional (arts. 21-A e 21-B) e as medidas de proteção a agentes públicos (art. 9º), com foco na preservação da autoridade estatal. A escolha do tema decorre tanto da relevância jurídico-prática quanto da preocupação pessoal com a defesa da jurisdição democrática. O objetivo geral é examinar se tais alterações fortalecem a resposta estatal à macrocriminalidade. Especificamente, estudam-se os novos tipos penais, os mecanismos de proteção funcional e os desafios hermenêuticos. A hipótese é a de que houve um avanço rumo a um modelo de tutela institucional. A metodologia é jurídico-dogmática, com base em análise normativa e teleológica.

## 1. Novo § 2º do art. 288 do código penal – associação criminosa mercenária

A primeira mudança promovida pela Lei foi feita no art. 288 do Código Penal, que, ao transformar o parágrafo único em parágrafo primeiro (sem alteração de conteúdo), passou a contar com mais um parágrafo (§ 2º), com a seguinte redação:

Art. 288. Associarem-se 3 (três) ou mais pessoas, para o fim específico de cometer crimes: (Redação dada pela Lei nº 12.850, de 2013) (Vigência)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 3 (três) anos. (Redação dada pela Lei nº 12.850, de 2013) (Vigência)

§ 1º A pena aumenta-se até a metade se a associação é armada ou se houver a participação de criança ou adolescente.

*§ 2º Incorre na pena prevista no caput deste artigo quem, de qualquer modo, solicitar ou contratar o cometimento de crime a integrante de associação criminosa, independentemente da aplicação da pena correspondente ao crime solicitado ou contratado (NR).*

O novo §2º do artigo 288 do Código Penal projeta significativa ampliação do alcance do tipo de associação criminosa. Ao contrário do *caput*, que pune os próprios integrantes da associação, o dispositivo volta-se a terceiros que, sem fazer parte da estrutura, utilizam-se dela para a consecução de crimes de seu interesse.

A conduta típica consiste em solicitar ou contratar a associação criminosa já existente – e não apenas um de seus integrantes isoladamente – para que pratique determinado delito. Desse modo, o legislador deixa claro que não se exige a adesão do sujeito ao pacto associativo, mas a sua instrumentalização, valendo-se de um aparato criminoso previamente constituído que age por espécie de empreitada subcontratada.

Trata-se de crime de natureza formal, cuja consumação ocorre com a simples solicitação ou contratação, independentemente da prática do crime encomendado. A tutela penal recai sobre a paz pública e a segurança coletiva, bens jurídicos que se veem diretamente afetados quando a associação é acionada como prestadora de serviços ilícitos. É irrelevante que o crime objeto da solicitação ou do contrato não se concretize, pois o risco social decorre da própria utilização da estrutura delituosa. Caso, todavia, o delito seja efetivamente cometido, configurar-se-á concurso material.

Do ponto de vista subjetivo, exige-se dolo, consistente na vontade consciente de recorrer ao aparato criminoso para atingir um fim ilícito.

A inovação, portanto, preenche lacuna relevante. Antes dela, o sujeito externo que encomendasse um crime à associação só poderia ser responsabilizado pelo delito final, em concurso com os executores, mas não pelo ato autônomo de fortalecer e legitimar o grupo criminoso como ferramenta de ação. Com o novo dispositivo, pune-se a própria instrumentalização da associação, reforçando a sua autonomia típica e a gravidade de sua atuação na criminalidade contemporânea.

Trata-se, em suma, de uma resposta normativa ao fenômeno de associações criminosas que se estruturam como “mercado de violência”, reprimindo não apenas a sua manutenção interna, mas também a demanda externa que alimenta e dá razão de ser a tais organizações.

## 2. Novo *caput* e §§ do art. 9º da Lei 12.694/2012 – Proteção para além da atividade funcional

A nova Lei n.º 15.245/2025 alterou o *caput* do art. 9º da Lei n.º 12.694/2012 nos seguintes termos:

| Redação original                                                                                                                                                                                                                                                                 | Nova redação                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Art. 9º Diante de situação de risco, decorrente do exercício da função, das autoridades judiciais ou membros do Ministério Público e de seus familiares, o fato será comunicado à polícia judiciária, que avaliará a necessidade, o alcance e os parâmetros da proteção pessoal. | Art. 9º Diante de situação de risco, decorrente do exercício da função, das autoridades judiciais ou membros do Ministério Público, <i>em atividade ou não, inclusive aposentados</i> , e de seus familiares, o fato será comunicado à polícia judiciária, que avaliará a necessidade, <i>as condições institucionais perante outros órgãos policiais</i> , o alcance e os parâmetros da proteção pessoal. |

A norma em exame possui natureza nitidamente organizacional, ao estabelecer o procedimento mediante o qual se formaliza a proteção pessoal de autoridades judiciais e ministeriais expostas a risco em razão de suas atribuições, notadamente no enfrentamento de organizações criminosas. Trata-se de dispositivo que disciplina a atuação coordenada entre órgãos estatais para a salvaguarda de agentes públicos ameaçados, conferindo o necessário respaldo jurídico para medidas de proteção.

O artigo prevê que, identificada uma situação de risco, o fato deve ser comunicado à polícia judiciária, incumbida de avaliar: (a) a necessidade da proteção; (b) as condições institucionais para sua implementação, inclusive mediante articulação com outros órgãos de segurança; e (c) o alcance e os parâmetros operacionais das medidas — como escolta, fornecimento de colete balístico, uso de veículo blindado ou vigilância especializada.

Cumprir registrar que o Supremo Tribunal Federal, ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 5.157, declarou inconstitucionais trechos do art. 9º da Lei n.º 12.694/2012, por entender que a submissão da proteção pessoal de magistrados e membros do Ministério Público à avaliação prévia da polícia judiciária configurava indevida ingerência e violação à autonomia institucional do Poder Judiciário e do Ministério Público. A Suprema Corte assentou que a definição das medidas de segurança não pode ser condicionada, de forma exclusiva ou vinculante, ao juízo da polícia judiciária, sob pena de afronta à separação dos poderes e à autoadministração constitucionalmente assegurada. A decisão reforça que o modelo de proteção deve ser concebido como política de Estado, orientada pela cooperação interinstitucional, mas não sujeita à tutela de órgão policial específico (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.157/DF. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília, DF, julgado em 11 mar. 2020. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 05 jun. 2020).

Voltando os olhos à inovação introduzida pela nova redação do art. 9º, verifica-se uma extensão da proteção aos agentes aposentados ou inativos, forte na ideia de que o risco não se extingue com o término do exercício funcional. Magistrados e membros do Ministério Público que atuaram com firmeza contra o crime organizado frequentemente permanecem expostos a represálias, ainda que desligados do cargo. Ao contemplar essa realidade, a lei reforça a confiança do agente público de que seu compromisso institucional não será desprotegido na inatividade. Em outras palavras, o risco está ligado à função exercida e aos inimigos que ela gerou, e não ao vínculo funcional momentâneo.

Quanto à exigência de análise das “condições institucionais perante outros órgãos policiais”, o dispositivo traduz a compreensão de que a proteção eficaz, em contextos de macrocriminalidade, demanda uma resposta integrada do Estado. A polícia judiciária, responsável pela avaliação inicial, deve ponderar a necessidade de mobilizar estruturas diversas — como Polícia Militar, Polícia Federal, Força Nacional ou órgãos de segurança institucional dos próprios Poderes — de modo a assegurar um plano de proteção robusto, articulado e tecnicamente exequível.

Esse comando traduz ainda uma importante diretriz: ameaças sistêmicas exigem respostas sistêmicas. A previsão legal impede soluções improvisadas ou fragmentadas, impondo a construção de arranjos interinstitucionais formais, capazes de enfrentar o poder econômico, bélico e territorial de organizações criminosas. Assim, a norma confere base jurídica para que a proteção pessoal se valha do aparato mais adequado e disponível, conforme o grau de risco e a abrangência da ameaça, seja em âmbito local, estadual ou nacional.

O artigo em análise segue com as disposições que, em resumo, tratam das formas de prestação da proteção (§ 1º), medidas de proteção (§ 1-A), proteção imediata (§ 2º), porte de arma para servidores de segurança (§ 3º) e fiscalização e comunicação de descumprimento dos procedimentos de segurança (§ 4º).

Mas a Lei n.º 15.245/2025 incluiu dois novos parágrafos, a saber:

*§ 5º A proteção pessoal será prestada a policiais, em atividade ou aposentados, e aos seus familiares, em situação de risco decorrente do exercício da função, de acordo com a avaliação realizada pela polícia judiciária ou pelo órgão de direção da respectiva força policial.*

*§ 6º A proteção pessoal prevista neste artigo estende-se a todos os profissionais das forças de segurança pública, Forças Armadas, autoridades judiciais e membros do Ministério Público que combatem o crime organizado nas regiões de fronteira, aos quais deve ser concedida atenção especial, consideradas as particularidades da região protegida.” (NR)*

De uma forma geral, essas novas disposições ampliaram a proteção pessoal, antes focada em magistrados e membros do Ministério Público, para todos os agentes de segurança em todos os níveis e etapas da carreira.

Passaram assim a ser protegidos os policiais, de todas as esferas, inclusive os aposentados, e agentes de segurança pública (CF, art. 144), forças armadas (CF, art. 142) que atuam no combate ao crime organizado, inclusive nas regiões de fronteira.

### 3. Nova redação ao crime de obstrução ou embaraço de investigação de organização criminosa

A Lei n.º 15.245/2025 também modificou o crime previsto no art. 2º, § 1º, da Lei 12.850/2013. Vejamos como ficou:

| Redação antiga                                                                                                                                | Nova redação                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| § 1º Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa. | § 1º Nas mesmas penas incorre quem impede ou, de qualquer forma, embaraça a investigação de infração penal que envolva organização criminosa, se o fato não constituir crime mais grave. |

O delito previsto no art. 2º, §1º, da Lei n.º 12.850/2013, que tipifica as condutas de impedir ou embaraçar a investigação e a persecução penal de organizações criminosas, constitui instrumento nuclear no enfrentamento da macrocriminalidade. Em razão do poder de cooptação, intimidação e corrupção que caracteriza tais estruturas ilícitas, revela-se indispensável um tipo penal específico voltado à proteção da Administração da Justiça, evitando que o aparato investigativo e processual do Estado seja neutralizado pela ação clandestina das organizações.

Esse crime atende, inclusive, ao mandado convencional de criminalização contido no art. 23 da Convenção de Palermo, que impõe aos Estados o dever de punir todas as formas de interferência na colheita da prova, na atuação de autoridades ou no oferecimento de cooperação às investigações.

São exemplos de condutas que podem ser tipificadas aqui as práticas como violência ou ameaça contra testemunhas, promessas ou ofertas de cooptação, utilização de intermediários (“laranjas”), destruição de provas ou o uso de *company papers* para blindagem patrimonial e ocultação de bens.

### **Bem jurídico tutelado**

O bem jurídico tutelado é a Administração da Justiça, mais precisamente o bom funcionamento da persecução penal em sua integralidade, abrangendo tanto a fase investigativa quanto a processual.

### **Sujeitos do crime**

O tipo admite qualquer pessoa como sujeito ativo, não havendo impedimento de que o agente seja simultaneamente integrante ou colaborador da organização criminosa cujas atividades pretende acobertar. Tal flexibilidade é coerente com a natureza do crime autônomo de obstrução, que tutela um bem distinto daquele protegido pelo delito antecedente.

O sujeito passivo é duplo: o Estado, titular do interesse público na administração da justiça, e os sujeitos individualmente atingidos pelos atos que embaraçam a investigação.

### **Condutas típicas**

A estrutura típica descreve duas modalidades de conduta:

1. Impedir, no sentido de tornar inviável, obstar completamente ou inviabilizar a prática de ato investigativo ou processual;
2. Embaraçar, como forma menos intensa, consistente em dificultar, atrapalhar ou retardar a persecução penal.

Relembre-se que a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça consolidou entendimento segundo o qual a expressão “investigação” prevista no tipo não se



limita ao inquérito policial, alcançando também a fase judicial da persecução penal. Em precedente paradigmático, o STJ afirmou: “As investigações se prolongam durante toda a persecução criminal, que abarca tanto o inquérito policial quanto a ação penal deflagrada pelo recebimento da denúncia.” (STJ, HC 487.962, j. 28/05/2019).

O uso da expressão “de qualquer modo” significa que o legislador não quis restringir a conduta típica a um meio de execução específico. Essa abrangência garante que o tipo penal seja eficaz contra a criatividade do crime organizado, que está sempre buscando novas maneiras de obstruir a justiça e buscar sua impunidade, tais como influência política (mediante uso da máquina pública para atrasar ou desviar a investigação), lavagem de dinheiro (mediante a criação de estruturas societárias complexas para ocultar o patrimônio obtido ilicitamente) ou uso de laranjas (mediante a interposição de pessoas inocentes ou coagidas para dificultar a identificação dos verdadeiros chefes).

Assim, a ação de “embaraçar” ou “impedir” a investigação ou o processo pode ser realizada por:

a) Ação direta. Ex.: entregar suborno a um policial, ameaçar uma testemunha, destruir provas fisicamente, etc.

b) Ação indireta/omissiva. Ex.: omitir informações cruciais, dar falso testemunho, ou usar terceiros para cometer os atos.

c) Violência ou grave ameaça. Ex.: intimidar diretamente o agente público (o que, a depender do caso, pode configurar crime autônomo, como coação no curso do processo) ou mesmo seus entes queridos.

d) Fraude ou engano. Ex.: Apresentar documentos falsos, montar álibis forjados, ou criar obstáculos processuais ardilosos.

Ao usar “de qualquer modo”, o legislador cobre todas essas hipóteses, reforçando o caráter do crime como um ataque direto à Administração da Justiça e à persecução penal contra o crime organizado.

### **Elemento subjetivo**

O delito exige dolo, consistente na vontade livre e consciente de impedir ou embaraçar a investigação. Não há nenhuma finalidade específica no tipo. Não há modalidade culposa.

### **Consumação e tentativa**

O Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento que esse delito é de natureza material, inclusive na modalidade embaraçar, exigindo comprovação de efetivo prejuízo ou perturbação à atividade estatal (STJ, 5ª Turma, REsp 1.817.416/SC, Rel. Min. Joel Ilan Paciornik, j. 03/08/2021 – Informativo 703).

A tentativa, nesse tipo penal, revela-se de aplicação excepcional e praticamente inviável, vez que sua estrutura descritiva permite que atos ainda em fase preparatória já se qualifiquem como consumados, sobretudo na modalidade de embarçar a investigação. Assim, a mera prática de condutas destinadas a dificultar o andamento das investigações – como orientar testemunhas a silenciar, destruir documentos comprometedores, simular álibis ou difundir informações falsas – já configura consumação.

Desse modo, não se exige que a obstrução se concretize integralmente ou produza resultado efetivo de paralisação do processo investigativo; basta a criação de obstáculo, ainda que parcial ou potencial.

Por essa razão, para nós, esse é crime de atentado, em que o legislador antecipa a tutela penal para alcançar comportamentos que revelam a intenção de frustrar a atividade persecutória do Estado, punindo-os com a mesma severidade dos atos mais incisivos. Quase não há espaço para uma zona neutra entre a preparação e a execução: qualquer ato voluntário, objetivamente dirigido à perturbação da justiça, já representa o núcleo da lesão ao bem jurídico tutelado.

Assim, a tentativa só seria cogitável em hipóteses absolutamente anômalas e teoricamente residuais – por exemplo, quando um terceiro inicia uma intervenção para destruir provas, mas é interrompido antes de produzir qualquer efeito perceptível, sem que sequer se possa afirmar a existência de um risco à investigação. Contudo, na prática, mesmo esses atos embrionários tendem a ser subsumidos à figura consumada de embarço, o que confirma a vocação do tipo como instrumento de tutela antecipada da Administração da Justiça frente às organizações criminosas.

### **Subsidiariedade expressa e a nova redação do tipo**

A nova lei de 2025, ao reformular sua redação, introduziu expressamente uma cláusula de subsidiariedade, determinando a absorção do crime de obstrução quando o fato constituir delito mais grave. Assim, se a organização elimina fisicamente uma testemunha para impedir seu depoimento, haverá absorção do crime de embarço pelo homicídio qualificado (cometido para assegurar a ocultação ou impunidade de outro crime), pois o resultado mais severo engloba a finalidade obstrutiva.

Também se o fato se amoldar aos novos crimes dos artigos 21-A e 21-B, ambos da Lei 12.850/2013, também acrescido pela Lei 15.242/2025, haverá absorção do tipo em estudo.

### **4. Art. 21-A da Lei de Organização Criminosa – Obstrução de ações contra o crime organizado**

Dispôs a nova lei:

### *Obstrução de ações contra o crime organizado*

*Art. 21-A. Solicitar, mediante promessa ou concessão de vantagem de qualquer natureza, ou ordenar a alguém a prática de violência ou de grave ameaça contra agente público, advogado, defensor dativo, jurado, testemunha, colaborador ou perito, com o fim de impedir, embaraçar ou retaliar o regular andamento de processo ou investigação de crimes praticados por organização criminosa ou a aprovação de qualquer medida contra o crime organizado.*

*Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, e multa.*

*§ 1º Incorre nas penas deste artigo quem pratica as condutas nele previstas contra cônjuge, companheiro, filho ou parente consanguíneo até o terceiro grau, ou por afinidade, das pessoas relacionadas no caput deste artigo.*

*§ 2º Se a violência ou grave ameaça é tentada ou consumada, aplica-se também a pena cominada ao crime correspondente.*

*§ 3º O condenado pelo crime previsto neste artigo deverá iniciar o cumprimento da pena em estabelecimento penal federal de segurança máxima.*

*§ 4º O preso provisório investigado ou processado por crime previsto neste artigo será recolhido a estabelecimento penal federal de segurança máxima.*

Essa nova figura delitiva, batizada pelo legislador de obstrução de ações contra o crime organizado é mais uma espécie de obstrução da justiça contra o crime organizado, com algumas diferenças ante aquela figura básica prevista no art. 2º, § 1º, da Lei.

Trata-se de tipificação salutar para o enfrentamento do crime organizado e para a proteção dos agentes públicos violentados ou ameaçados, atos praticados com vistas a obstrução ou retaliação a atividade persecutória.

### **Bem jurídico tutelado**

O núcleo de proteção reside no *regular funcionamento da administração da justiça* em matéria de criminalidade organizada. A incriminação visa a garantir que investigações, processos judiciais e medidas de política criminal contra o crime organizado não sejam paralisados, desviados ou enfraquecidos por meio de violência ou intimidação.

Além disso, há tutela imediata da *integridade física, psíquica e autonomia de atuação* de sujeitos que desempenham papéis essenciais na persecução penal. O § 1º amplia essa proteção a familiares próximos, refletindo a realidade de retaliações indiretas.

Esse desenho aproxima o tipo penal dos arts. 24 e 25 da *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, 2000)*, que impõem aos Estados a adoção de medidas eficazes para proteger testemunhas, vítimas e agentes da justiça contra intimidações, inclusive estendendo a salvaguarda a pessoas ligadas a eles.

### **Sujeitos do delito**

O *sujeito ativo* pode ser qualquer pessoa (crime comum). Normalmente o crime será cometido por líderes de organizações criminosas, mas não somente por eles.

O *sujeito passivo* é duplo: o Estado, titular do interesse público na administração da justiça, e os sujeitos individualmente designados no *caput* (ou seus familiares próximos, conforme o § 1º), que sofrem a violência ou ameaça direta.

Lamentavelmente, o texto legal não abrange ações de obstrução de vítimas ou ofendidos dos crimes praticados por organização criminosa. Nesse caso, deve operador considerar o crime do art. 2º, §1º, da lei.

### **Conduta típica**

A infração em análise apresenta peculiaridade relevante no tocante à teoria do concurso de pessoas, pois constitui exceção à teoria unitária (ou monista) do Código Penal. O legislador recortou a responsabilização para incidir exclusivamente sobre aquele que solicita ou ordena a prática de atos intimidatórios ou violentos destinados a obstruir a persecução penal relacionada à macrocriminalidade. Já o executor — aquele que atende à solicitação ou cumpre a ordem — não se enquadra no presente tipo, devendo responder, conforme o caso, pelos delitos previstos no art. 2º, § 1º, ou art. 21-B da mesma Lei 12.850/2013. Assim, a norma cria um tipo próprio e autônomo para o mandante, evidenciando reprovabilidade penal acentuada em face da figura do agente dirigente da estrutura criminosa.

O tipo penal prevê duas condutas principais:

- **Solicitar:** consiste em pedir, instigar ou induzir alguém a praticar violência ou grave ameaça, que, conforme a lei, deve ser acompanhada de promessa ou concessão de vantagem de qualquer natureza. Trata-se de verdadeira lógica de corrupção ou suborno, em que o mandante se vale de recompensas para assegurar o cumprimento da intimidação.
- **Ordenar:** diferentemente do verbo anterior, não pressupõe qualquer promessa vantajosa. A ordem é impositiva, típica de um ambiente hierárquico e coercitivo próprio da organização criminosa, onde as determinações emanam de instâncias superiores e são cumpridas como mandamento obrigatório. Nesse contexto, afasta-se a aplicação da excludente de coação moral irresistível (CP, art. 22), pois a vinculação do subordinado à organização é fruto de adesão voluntária, assumindo ele os riscos e deveres funcionais do grupo, não atuando sob irresistibilidade externa.

O núcleo do crime consiste em determinar que seja empregado qualquer meio de violência ou ameaça grave, com o fim específico de impedir, embaraçar ou retaliar o regular andamento de processo ou investigação de crimes praticados por organização criminosa ou a aprovação de qualquer medida contra o crime organizado.

Importante destacar que, diferentemente do crime de coação no curso do processo (CP, art. 344), aqui não se exige que a vítima esteja vinculada à persecução penal. A ameaça pode recair sobre qualquer indivíduo escolhido pela organização, inclusive familiares ou terceiros alheios à relação processual, como forma de disseminar medo difuso e afirmar poder territorial ou institucional. Trata-se de tutela ampliada da Administração da Justiça, diante da lógica sistêmica da macrocriminalidade, cuja intimidação opera por efeito exemplar e coletivo.

### **Elemento subjetivo**

O delito exige *dolo, acrescido de finalidade específica*, consistente na vontade consciente de solicitar ou ordenar a prática de violência ou de grave ameaça, somada ao especial fim de obstruir ou retaliar a atividade estatal no combate ao crime organizado.

A prática dos atos de violência ou de grave ameaça, no âmbito do art. 21-A da Lei n.º 12.850/2013, exige uma finalidade específica, que qualifica e distingue o tipo penal: é imprescindível que a conduta esteja orientada a impedir, embaraçar ou retaliar o regular andamento de investigação ou processo que envolva organização criminosa, ou ainda obstaculizar a aprovação de medidas legislativas ou administrativas voltadas ao seu enfrentamento. Trata-se, pois, de um crime funcionalmente dirigido contra a autoridade do Estado e a integridade do sistema de justiça, não de mera violência interpessoal.

Diferentemente de ofensas motivadas por desavenças pessoais, vinganças privadas ou disputas ordinárias, a violência tipificada no art. 21-A tem caráter instrumental e estratégico: é um ato de poder da organização criminosa contra o poder público. Visa intimidar agentes estatais ou pessoas a eles vinculadas (testemunhas, colaboradores, jurados) para neutralizar a eficácia da persecução penal e preservar a impunidade de seus líderes. Em alguns casos, a finalidade é retaliatória, punindo simbolicamente quem ousa confrontar o poder paralelo; em outros, é preventiva, buscando impedir depoimentos, decisões judiciais, denúncias ministeriais ou votações legislativas contrárias aos interesses da organização.

A especial finalidade do tipo cumpre uma função dogmática, ao delimitar o alcance da norma frente a outras figuras típicas de violência ou coação, e político-criminal, ao reconhecer que a intimidação institucional é uma das principais armas dos grupos criminosos organizados, apta a corroer a independência judicial e a autonomia funcional do Ministério Público.

Esse elemento subjetivo do injusto, portanto, é o ponto de ruptura entre a criminalidade comum e a macrocriminalidade organizada. Enquanto o crime comum busca a satisfação individual, a violência do art. 21-A objetiva submeter o Estado,

instaurando uma lógica de medo que ultrapassa a pessoa concreta da vítima para atingir o funcionamento da Justiça e da democracia.

Não há modalidade culposa.

### **Consumação e tentativa**

O crime em estudo se consuma no exato momento em que o agente solicita ou ordena a prática de violência ou grave ameaça contra as pessoas abrangidas pela norma. Por essa razão, trata-se de *crime formal*, que independe da efetiva execução dos atos violentos ou intimidatórios, bastando a exteriorização da vontade do mandante em desencadear a obstrução da persecução penal. A consumação, portanto, ocorre no plano da decisão criminosa comunicada — a lei pune não o resultado da intimidação, mas a ativação do mecanismo de terror que sustenta o poder da organização criminosa.

Embora se trate de crime formal, a tentativa é admitida em situações excepcionais, especialmente quando a ordem ou a solicitação não chega ao conhecimento do destinatário. Exemplo disso ocorre quando a comunicação é interceptada, destruída ou mal formulada, impedindo que o comando intimidatório seja recebido ou compreendido. Nesses casos, o agente inicia a execução mediante um ato inequívoco, mas é impedido de completar a conduta típica, configurando tentativa juridicamente possível.

O § 2º do dispositivo estabelece uma regra expressa de acumulação de responsabilidades (concurso material). Caso a violência ou grave ameaça seja tentada ou consumada — por exemplo, homicídio, lesão corporal, sequestro, tortura — não haverá absorção do delito de obstrução. Nessa hipótese, o agente responderá cumulativamente pelo crime de solicitar ou ordenar violência (crime formal de obstrução) e também pelo crime correspondente ao resultado concreto produzido (homicídio, lesão, sequestro etc.).

### **Pena e regime de cumprimento**

A pena cominada é de *reclusão de 4 a 12 anos, além de multa*. A gravidade do delito justifica ainda a opção de o legislador ao prever regime mais severo de execução (§§ 3º e 4º): o condenado por este crime deve iniciar o cumprimento da pena em estabelecimento penal federal de segurança máxima, e o preso provisório investigado ou processado pelo crime será igualmente recolhido a presídio federal de segurança máxima. Trata-se de medida de política criminal voltada a evitar que o próprio sistema prisional seja palco de novas articulações criminosas.

### **Diferença em relação à obstrução simples (Art. 2º, § 1º) e ao crime do art. 21-A — obstrução de ações contra o crime organizado**

A distinção entre o crime de obstrução simples (art. 2º, § 1º) e o delito autônomo do art. 21-A da Lei n.º 12.850/2013 não está no emprego de violência ou grave ameaça,

pois ambos os tipos admitem esses meios executórios. O § 1º utiliza a expressão “de qualquer modo”, abrangendo inclusive a intimidação direta. A diferença estrutural reside em quem pratica a conduta, como ela é praticada e qual o alvo da proteção jurídica.

No art. 2º, § 1º, pune-se qualquer comportamento que impeça ou embarace a investigação ou o processo, abrangendo atos amplos — destruição de provas, coação de testemunhas, ocultação de bens ou uso de terceiros. O sujeito ativo pode ser qualquer pessoa que colabore ou integre a organização, independentemente de posição hierárquica. A tutela penal dirige-se à regularidade geral da persecução penal.

Já o art. 21-A pune uma conduta mais precisa e grave: solicitar ou ordenar a prática de violência ou grave ameaça contra determinadas pessoas — magistrados, membros do Ministério Público, testemunhas, jurados, colaboradores da justiça ou seus familiares. Aqui, o sujeito ativo é mais específico: é aquele que emite a ordem ou realiza a solicitação, ou seja, quem promove ou determina a intimidação, geralmente ocupando posição de comando ou influência dentro da organização criminosa. Os executores da violência responderão por outros tipos penais (art. 2º, § 1º ou art. 21-B), enquanto o art. 21-A recai apenas sobre o mandante ou instigador.

#### **Art. 21-B da Lei de Organização Criminosa - Conspiração para obstrução de ações contra o crime organizado**

Eis a nova redação do novo tipo:

##### *Conspiração para obstrução de ações contra o crime organizado*

*Art. 21-B. Ajustarem-se duas ou mais pessoas para a prática de violência ou de grave ameaça contra agente público, advogado, defensor dativo, jurado, testemunha, colaborador ou perito, com o fim de impedir, embarçar ou retaliar o regular andamento de processo ou investigação de crimes praticados por organização criminosa ou a aprovação de qualquer medida contra o crime organizado.*

*Pena – reclusão, de 4 (quatro) a 12 (doze) anos, e multa.*

*§ 1º Incorre nas penas deste artigo quem pratica as condutas nele previstas contra cônjuge, companheiro, filho ou parente consanguíneo até o terceiro grau, ou por afinidade, das pessoas relacionadas no caput deste artigo.*

*§ 2º Se a violência ou grave ameaça é tentada ou consumada, aplica-se também a pena cominada ao crime correspondente.*

*§ 3º O condenado pelo crime previsto neste artigo deverá iniciar o cumprimento da pena em estabelecimento penal federal de segurança máxima.*

*§ 4º O preso provisório investigado ou processado por crime previsto neste artigo será recolhido a estabelecimento penal federal de segurança máxima.*

O art. 21-B da Lei nº 12.850/2013, introduzido recentemente pela Lei 15.245/25, tipifica o crime de *conspiração para obstrução de ações contra o crime organizado*, preenchendo uma lacuna do sistema jurídico nacional no que diz respeito à proteção da justiça criminal em face da intimidação promovida por organizações criminosas.

### **Bem jurídico tutelado**

O núcleo de proteção reside no *regular funcionamento da administração da justiça* em matéria de criminalidade organizada. A incriminação visa garantir que investigações, processos judiciais e medidas de política criminal contra o crime organizado não sejam paralisados, desviados ou enfraquecidos por meio de violência ou intimidação.

Além disso, há tutela imediata da *integridade física, psíquica e autonomia de atuação* de sujeitos que desempenham papéis essenciais na persecução penal. O § 1º amplia essa proteção a familiares próximos, refletindo a realidade de retaliações indiretas.

Esse desenho aproxima o tipo penal dos arts. 24 e 25 da *Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (Convenção de Palermo, 2000)*, que impõem aos Estados a adoção de medidas eficazes para proteger testemunhas, vítimas e agentes da justiça contra intimidações, inclusive estendendo a salvaguarda a pessoas ligadas a eles.

### **Sujeitos do delito**

O *sujeito ativo* pode ser qualquer pessoa (crime comum). Contudo, o tipo é *plurissubjetivo de condutas paralelas*, exigindo o ajuste entre ao menos duas pessoas. Na prática, o delito será frequentemente cometido por membros de organizações criminosas, mas não se limita a eles.

O *sujeito passivo* é duplo: o Estado, titular do interesse público na administração da justiça, e os sujeitos individualmente designados no *caput* (ou seus familiares próximos, conforme o § 1º), que sofrem a ameaça direta.

### **Conduta típica**

O verbo nuclear é “*ajustarem-se*”, o que caracteriza o crime como de *conspiração*. O simples acordo entre duas ou mais pessoas em praticar violência ou grave ameaça contra os sujeitos elencados configura o delito. Não se exige a prática ou sequer a tentativa de execução da violência ou da ameaça.



O objeto desse ajuste deve ser a prática de violência ou grave ameaça, com *finalidade especial*: impedir, embaraçar ou retaliar investigações ou processos relacionados ao crime organizado, ou obstruir a aprovação de medidas legislativas ou administrativas contra o crime organizado.

### **Elemento subjetivo**

O delito exige *dolo*, *acrescido de finalidade específica*, consistente na vontade consciente de se ajustar para praticar violência ou ameaça, somada ao especial fim de obstruir ou retaliar a atividade estatal de combate ao crime organizado.

### **Consumação e tentativa**

O crime se consuma no instante em que se forma o ajuste entre duas ou mais pessoas. Parece que a *tentativa é inadmissível*, não havendo possibilidade de fracionamento do “*iter*”.

O § 2º prevê hipótese de concurso material: se a violência ou a grave ajustada entre os conspiradores ocorrer, aplica-se também a pena do crime correspondente (homicídio, lesão corporal etc.).

### **Pena e regime de cumprimento**

A pena cominada é de *reclusão de 4 a 12 anos, além de multa*. A gravidade do delito justifica ainda a opção de o legislador ao prever regime mais severo de execução (§§ 3º e 4º): o condenado deve iniciar o cumprimento da pena em estabelecimento penal federal de segurança máxima, e o preso provisório investigado ou processado pelo crime será igualmente recolhido a presídio federal de segurança máxima. Trata-se de medida de política criminal voltada a evitar que o próprio sistema prisional seja palco de novas articulações criminosas.

### **Direito comparado**

O tipo brasileiro insere-se em uma tradição internacional de criminalização da obstrução da justiça, especialmente quando vinculada a organizações criminosas.

Nos *Estados Unidos*, o 18 U.S.C. § 1512 prevê crime de *witness tampering*, punindo qualquer tentativa de intimidar ou retaliar testemunhas, vítimas e agentes de justiça. Importante destacar que, à semelhança do art. 21-B, a simples conspiração já é punida, independentemente da prática do ato violento.

Na *Espanha*, o art. 464 do *Código Penal* criminaliza a coação ou represália contra partes, testemunhas e peritos, para impedir ou dificultar sua atuação judicial.

Já na *Itália*, o art. 377 do *Codice Penale* pune a ameaça ou promessa para induzir falso testemunho ou silêncio de testemunhas, refletindo a preocupação em preservar a integridade do processo penal.

## **Conclusão**

As inovações legislativas feitas pela Lei 15.245/2025 na lei n.º 12.850/2013 marcam uma inflexão sistêmica na política criminal brasileira, ao reconhecer que a macrocriminalidade organizada não se limita à prática de ilícitos patrimoniais ou violentos, mas atua sobretudo por meio da intimidação estrutural e do ataque direto às instituições do Estado.

Vimos que a alteração promovida no art. 9º da Lei n.º 12.694/2012 aprimora o regime de proteção pessoal para autoridades inativas e, ao reconhecer o risco permanente decorrente do exercício da função, a lei rompe com a falsa crença de que a ameaça cessa com o fim do vínculo funcional. Trata-se do reconhecimento de que, no âmbito da macrocriminalidade, o inimigo do Estado não distingue o tempo do cargo, mas a memória da atuação.

Além disso, estudamos que na tipificação autônoma de condutas de mandar, solicitar, ajustar ou conspirar para a prática de violência ou grave ameaça contra autoridades, testemunhas e demais partícipes da persecução penal, a legislação desloca o foco da resposta penal: não se tutela apenas a integridade individual das vítimas, mas a estabilidade funcional da Justiça como pilar do Estado Democrático de Direito.

Esse novo desenho normativo, longe de significar retrocesso ou derrogação de garantias, deve ser interpretado à luz de uma hermenêutica de proteção suficiente – aquela que recusa a proibição deficiente e reconhece, conforme a jurisprudência da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o dever estatal de assegurar a tutela penal dos bens fundamentais. Neutralizar os regimes de medo impostos por organizações criminosas é proteger os direitos humanos de toda a sociedade.

É certo que a eficácia desses dispositivos dependerá de sua aplicação criteriosa, sempre no marco da legalidade estrita. Mas é igualmente certo que um Estado que assiste à execução de seus juízes, promotores, policiais ou testemunhas sem reação normativa proporcional abdica de sua própria legitimidade. O que está em jogo não é o poder punitivo em si, mas a continuidade da jurisdição democrática.

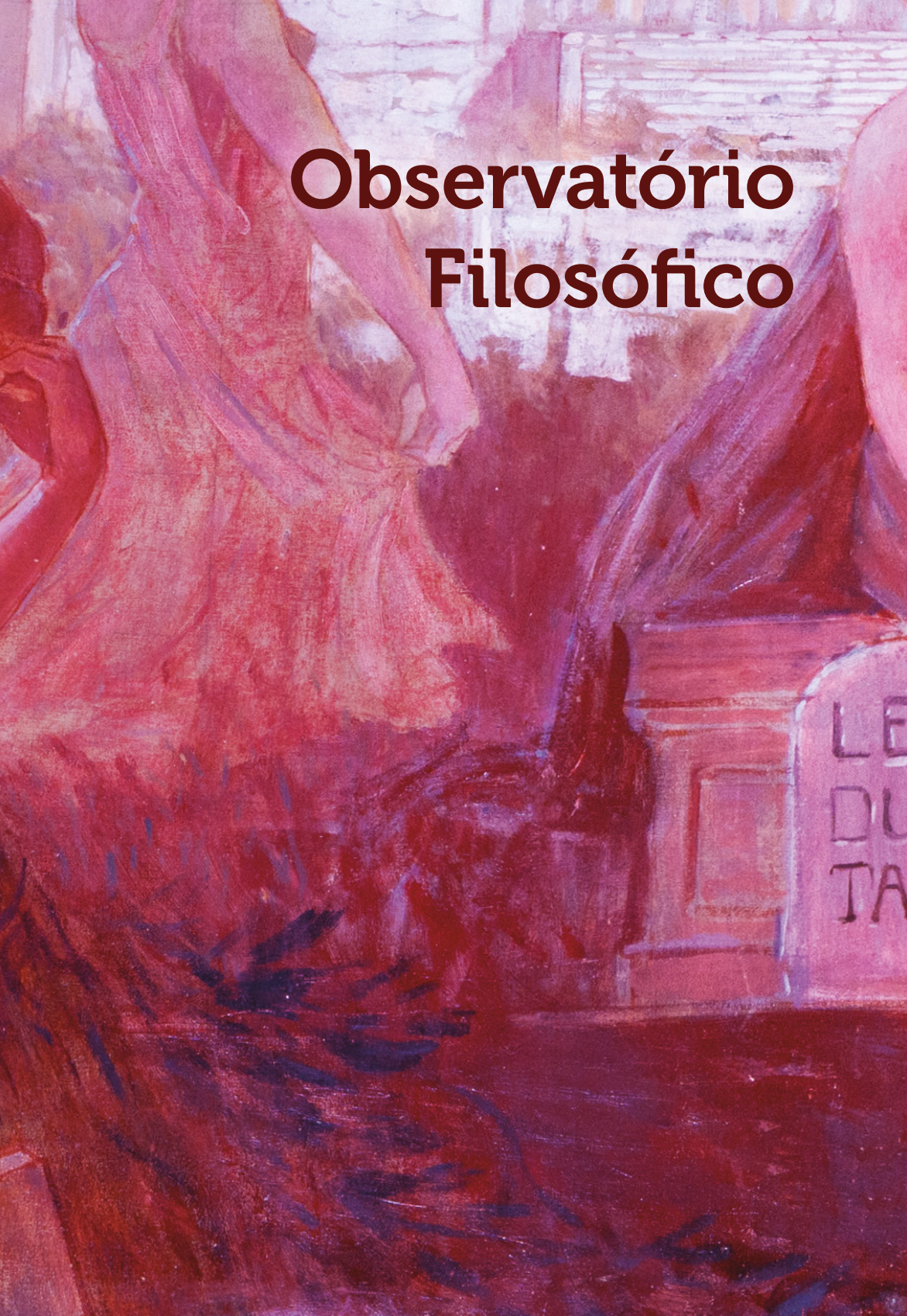
Em suma, as figuras criadas ou reelaboradas pela lei não representam endurecimento arbitrário, mas sim o amadurecimento jurídico de uma resposta pública contra o poder clandestino das organizações criminosas.





Detalhe da imagem da capa



The background is a painting in shades of red, pink, and purple. On the left, a classical figure in a flowing dress is visible. On the right, a tombstone is partially shown with the inscription 'LE DU TA'. The overall style is painterly and expressive.

# Observatório Filosófico



# Breve análise do *sentido da vida* na filosofia de Victor Frankl

Adolfo Borges Filho\*

## Sumário

1. Introdução. Pesquisando a abrangência da expressão *sentido da vida* na filosofia de Victor Frankl. 2. Revisitando, em rápidas pinceladas, o livro *Em busca de sentido*. 3. O *sentido da vida* na infância; um exemplo literário. 4. O suicídio pode fundamentar a *busca de sentido*? 5. Conclusão: a *esperança* como companheira inseparável na *busca de sentido*.

## Resumo

O principal propósito deste artigo é fazer uma breve pesquisa sobre a abrangência da expressão *sentido da vida* na Filosofia de Victor Frankl.

## Abstract

*The main purpose of this article is to do a brief research on the comprehensiveness of the expression meaning of life in Victor Frankl's Philosophy.*

**Palavras-chave:** *Em busca de Sentido*. Victor Frankl. Sentido da vida. Suicídio. Esperança.

**Keywords:** *Man's Search for Meaning*. Victor Frankl. Meaning of life. Suicide. Hope.

## 1. Introdução. Pesquisando a abrangência da expressão *sentido da vida* na filosofia de Victor Frankl

O viver é algo espontâneo e, para a maioria das pessoas, não se fazem necessárias pausas mentais, no afã de se descobrir um objetivo específico para que o *existir* ganhe mais significado e, conseqüentemente, mais estímulo para seguir em frente, na realização e na aceitação de tarefas das mais variadas espécies, suportando, inclusive, as agruras imprevistas do cotidiano. Pode-se afirmar, com base tão somente

---

\* Pós-graduado em Filosofia pela Universidade Católica de Brasília (UCB). *Visiting Scholar* na Harvard Law School (EUA), nos anos 1980-81. Procurador de Justiça do Estado do Rio de Janeiro inativo. Vice-Diretor da Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Professor Emérito da Escola Superior do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (FEMPERJ).

na nossa própria vivência, que atravessamos fases de diferentes níveis de maturidade, começando esse desenrolar de etapas na mais tenra infância e prosseguindo até a idade adulta. O surgimento de hábitos e de comportamentos pessoais se diversifica, dependendo dos cuidados recebidos ou dos maus-tratos infligidos nas primeiras fases da vida, não podendo ser ignorada a cruel desigualdade social vigente na humanidade.

Desde a “idade do berço” — lugar de dormir desconhecido por milhares de pobres — os cuidados para a sobrevivência física do recém-nascido deveriam ser iguais para todos. E esse cuidado permaneceria existindo na infância e na adolescência, até o atingimento da idade adulta. Claro que, no mundo injusto que habitamos, a noção de “cuidados básicos” é lastreada no desequilíbrio, prevalecendo, em termos numéricos, a classe social dos economicamente menos favorecidos. Pouquíssimas são as nações que conseguiram chegar a um patamar de igualdade social, oferecendo oportunidades de vida decente, doméstica e profissional, aos seus habitantes. O que exsurge dessa digressão preliminar é a indagação: independentemente da classe social ou do nível educacional, todos os seres humanos estão dotados do privilégio de buscarem um *sentido* para suas existências?

Para Victor Frankl, a vida deve ser encarada, primordialmente, como uma *busca por sentido*. Como seres humanos, sempre olhamos para os nossos “limites”; aquelas situações extremas que testam a fibra do caráter humano. Frankl sobreviveu no limite máximo de suportabilidade existencial. Daí ter concluído que o maior teste para todos nós é justamente o de descobrir um *sentido* para as nossas existências. E acrescentou que todos estão empoderados para o encontro desse *sentido*, independentemente da saúde corporal, da riqueza material ou de quaisquer circunstâncias que nos cerquem, ainda que terríveis ou desanimadoras. Possuímos sempre a habilidade de escolher a nossa atitude perante as situações impostas pela vida. Frankl era um exímio observador do comportamento e do pensamento humanos. Tanto assim que as suas pesquisas, baseadas em condições reais de existência, acabaram por se tornar uma escola psicológica mundialmente conhecida como Logoterapia.

Pretendemos, neste breve texto, realizar uma anatomia do *sentido* preconizado pelo fundador da Logoterapia, tentando estabelecer os seus contornos no tocante, principalmente, à questão ética. Sim, porque faz-se mister indagar o direcionamento desse *sentido* em termos de *escolha* idealizada pelo seu “buscador”, que tanto pode optar por ações direcionadas ao aprimoramento da espécie humana ou resvalar para o terreno pantanoso e lúgubre de um fanatismo destruidor. Em resumo: a nosso juízo, esse *sentido* deve corresponder a algo nobre que leve o homem a um estado de transcendência de seu próprio *ego*, em busca de se contrapor ao mal e de acarretar um benefício, de que ordem for, em prol da sociedade.

## 2. Revisitando, em rápidas pinceladas, o livro *Em busca de Sentido*.

Como prisioneiro de um campo de concentração nazista, Frankl teve a oportunidade de realizar uma profunda e profícua observação psicológica de si mesmo e de seus colegas de infortúnio. Quando alcançou a liberdade, com o término



da Segunda Guerra Mundial, escreveu, dentre outros livros, a preciosa obra que intitulou “Em busca de Sentido”, traduzida para vários idiomas e internacionalmente conhecida. A permanente atualidade desse livro encontra explicação, a nosso ver, no fato de a humanidade, apesar de ter avançado tecnologicamente, regrediu no terreno dos direitos humanos básicos, destacando-se, dentre eles, o *direito à liberdade*, nas suas diversas manifestações, no âmbito da vida comunitária.

No tocante ao *poder do propósito*, Frankl observou que os prisioneiros que sobreviveram, aqueles que acharam um caminho para resistir, sempre carregavam consigo um propósito maior que os fazia atravessar as condições difíceis que enfrentavam. Para alguns, tratava-se de uma criança abrigada em algum país distante e que aguardava por eles após a libertação. Para outros, era uma esposa ou um membro da família. E havia aqueles que imaginavam a existência de uma tarefa inacabada ou de algum trabalho criativo que demandava uma contribuição especial. Frankl e seus amigos estavam permanentemente vigilantes em relação a colegas prisioneiros que haviam perdido o propósito de viver.

A obra de Victor Frankl se constitui num marco relevante no que se refere, também, à sacralidade dos direitos humanos fundamentais, onde se pode destacar, de pronto, conforme já mencionado acima, o *direito à liberdade*, no sentido mais amplo da expressão. O holocausto não pode, jamais, ser esquecido. O sofrimento, ainda que possa imprimir sentido à vida, não deve figurar como algo banal e perfeitamente aceitável como parte obrigatória de nossa existência. Falo do “sofrimento” desnecessário e injusto causado por regimes autoritários, comandados por tiranos desumanos que se impõem à humanidade como donos do mundo. Na verdade, para esses ditadores, o sentido da vida reside no poder ilimitado de mando e na vontade de subjugar todos aqueles que se opõem às suas vontades malignas e insanas. Para concluir este tópico, destacamos excerto do livro “Psicoterapia e Sentido da Vida”, de Viktor Frankl, onde o autor esclarece, como criador da Logoterapia, características básicas dessa corrente da Psicologia: “Especificada como psicanálise, a psicoterapia esforça-se por chegar à conscientização do anímico. A logoterapia, pelo contrário, procura a consciencialização do espiritual. Com isto, na sua especificação como análise existencial, a logoterapia esforça-se especialmente por trazer o homem à consciência do seu ser-responsável, – enquanto fundamento essencial da existência humana”. (Frankl, 2019:81).

### 3. O *sentido da vida* na infância; um exemplo literário.

No universo da Literatura, encontramos um conto surreal em que o filósofo Kafka é colocado como personagem principal, atuando como “carteiro de bonecas”. Na leitura do texto, desvela-se a força do *sentido de vida* emanada de uma menina, que passou a sofrer desesperadamente quando a sua boneca desapareceu em um parque de Berlim, onde costumava levá-la “para passear”. Foi Dora Dymant, companheira de Kafka na época do acontecimento, quem teria “revelado” essa misteriosa história, cujo enredo tornou-se ficção no livro de Jordi, intitulado “Kafka e a Boneca Viajante”.

Para melhor esclarecimento dos leitores, a ficção criada por Jordi pode ser assim resumida: Kafka, já doente, frequentava o parque Steglitz, em Berlim, e estávamos no ano de 1923. Diante do choro convulsivo de Elsi, motivado pela perda da boneca Brígida, um dos pensamentos de Kafka foi o de se despedir da menina e sair do parque, na certeza de que a criança voltaria para casa, que ficava próxima ao local. Entretanto, penalizado diante da tristeza manifestada por Elsi, criou a história da “boneca viajante”, que já havia dado a ele sinal de vida ao escrever-lhe uma primeira carta, guardada em sua casa. As cartas seguintes passaram a fazer parte dos diálogos que Kafka e Elsi mantinham, quando se encontravam no parque. Fato é que o *sentido de vida* da criança passou a voltar, sem desbordar para temática diversa; a boneca estava “viva” no imaginário dela. O excerto do livro, que transcrevemos abaixo, revela uma divagação filosófica que o “personagem Kafka” inseriu numa dessas cartas “escritas pela boneca” e lida, por ele mesmo, para a menina, em um de seus encontros no parque:

“Elsi, você deve saber que viver é seguir sempre em frente, aproveitar cada momento, cada oportunidade e cada necessidade. Você também vai fazer a mesma coisa daqui a alguns anos. As pessoas e as bonecas são feitas de sentimentos e emoções que é preciso ir usando aos poucos. São nossa energia vital. Depois desses anos a seu lado, sou a boneca mais feliz que existe, cheia de energia. Quero que fique contente, e muito, porque tudo que sou devo a você. Você cuidou de mim, me ensinou muitas coisas, me amou e me fez ser uma boa boneca. Agora que me preparo para iniciar uma nova vida, a partida foi triste por deixá-la, mas bonita porque graças a você sou livre para fazer isso” (Fabra, 2006: 49).

O fato é que, ao final e ao cabo, a *busca do sentido* tem um valor extraordinário na existência humana e pode se manifestar de várias maneiras e em todas as fases de nossas vidas. É possível que se torne difícil identificar esse sentido em cada ser humano durante a maior parte de sua existência. No ápice de situações dramáticas, como no caso da boneca, a *perda do sentido de vida* por parte da criança se torna clara pelo desespero manifestado com o sumiço do brinquedo.

#### **4. O suicídio pode fundamentar a *busca de sentido*?**

O *sentido*, tão bem enaltecido por Frankl, é um alimento espiritual que se consome em vários momentos de nossas efêmeras existências, propiciando-nos uma força para continuarmos vivendo e criando *esperança* num futuro que, a princípio, se apresenta como incerto, ou mesmo, inexistente. *Sentido* é fôlego para se prosseguir em uma jornada de realizações terrenas, tornando-se, destarte, o melhor medicamento que nós mesmos autoadministramos para não cairmos no desespero e, quiçá, num estado depressivo, que pode nos empurrar para a morte.

Daí que o suicídio, sob a ótica da Logoterapia, não pode fazer parte do rol de objetivos abrangidos pelo *sentido*. O suicídio seria, na verdade, o apogeu da *falta de sentido*, quando tudo parece desmoronar, ou mesmo, obnubilar o que a alma tenta enxergar como meio de se manter afinada com uma correta tonalidade de sentimento.

No entanto, o que se pode deduzir de atos ditos heroicos em defesa da pátria, ou em prol de um fanatismo religioso? A tão propagada “greve de fome”, como meio de protesto político, por exemplo, entra nesse rol de ações suicidas. Essa *busca por sentido* seria ou não válida?

Fato é que, para Victor Frankl, “o suicídio não é um sentido de vida, mas sim um sinal de que o indivíduo perdeu a conexão com o sentido. Sua filosofia e prática clínica se orientam justamente para ajudar a pessoa a reencontrar esse significado e, assim, escolher a vida”. Em resumo: “Viktor Frankl, criador da *logoterapia*, não via o suicídio como um “sentido de vida”. Pelo contrário, sua obra enfatiza que o ser humano pode encontrar significado mesmo em meio ao sofrimento, e que justamente essa busca de sentido é o que previne o desespero e o autoextermínio” (IA do Google).

### **5. Conclusão: a *esperança* como companheira inseparável na *busca de sentido*.**

Penso que a *esperança* é o complemento indispensável na *busca de sentido*. A própria narrativa de Frankl, no seu livro, deixa nítida e bastante inteligível essa assertiva. Na verdade, a *esperança* imprime potência ao objetivo dessa busca, propiciando a abertura do ser para que ele vislumbre o que poderá conseguir de prazeroso e, ao mesmo tempo, de realização existencial, quando o final dessa procura tiver sido alcançado. Ainda que o *dasein* não consiga chegar ao fim da jornada empreendida, o seu esforço já será coroado pela própria alegria do caminho percorrido. Já ouvimos falar de *ritos de passagem*, muito comuns em comunidades indígenas. Os rituais são, na sua maioria, dificultados por obstáculos a serem ultrapassados pelo *iniciado* para que consiga transpor a barreira do sofrimento e alcançar o *sentido* que, *v.g.*, uma determinada tribo lhe impôs como forma de consolidar o seu lugar naquela determinada comunidade. É possível que algo ruim aconteça ao “buscador”, mas a *esperança* de chegada ao término da provação alimentou o seu espírito, tornando-o forte até mesmo para uma passagem honrosa e serena em termos de “alçar voo” para outra *dimensão espiritual*.

Como bem assinalado pelo filósofo Byung-Chul Han, no seu livro “O Espírito da Esperança contra a Sociedade do Medo”:

A quem tem esperança o mundo aparece sob uma luz diferente. Ele recebe da esperança um brilho especial. O desejo ou expectativa não têm esse poder de transformar, revelar e iluminar o mundo. Eles apenas aguardam eventos ou objetos intramundanos que os satisfaçam. Cumprimento ou satisfação são estranhos à esperança. A esperança não está vinculada a um objeto ou a uma ocorrência intramundana. É um estado de ânimo, até mesmo um estado de ânimo fundamental, que determina e *afina* continuamente a existência humana. Ele pode até ser intensificado para um estado de *entusiasmo* e *exaltação*. (Han, 2023: 44)

### Referências bibliográficas

BORGES FILHO, Adolfo. *A Permanente Atualidade do Livro “Em Busca de Sentido” de Viktor Frankl*. Artigo publicado no Observatório Filosófico da Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, edição nº 88, páginas 311-316, 2023.

FRANKL, Viktor E. *Man’s Search for Meaning*. Trad. da primeira parte por Ilse Lasch. 5ª edição. Boston, Massachusetts: Beacon Press, 2006.

\_\_\_\_\_. *Em busca de Sentido*. Trad. Walter O. Schlupp e Carlos C. Aveline. 57ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2022.

\_\_\_\_\_. *Psicoterapia e Sentido da Vida*. Trad. Alípio Maia de Castro. 7ª edição. São Paulo: Quadrante, 2019

GOOGLE. Inteligência artificial (Gemini). Resposta gerada a partir de consulta sobre “Suicídio e busca de sentido”.

HAN, Byung-Chul. *O Espírito da Esperança contra a Sociedade do Medo*. Trad. de Milton Camargo Mota. 1ª edição. Petrópolis: Editora Vozes, 2023.

SIERRA Y FABRA, Jordi. *Kafka e Boneca Viajante*. Trad. de Rubia Prates Goldoni. 1ª edição. São Paulo: Martins Fontes, 2006.

# A Fenomenologia de Husserl e o Mundo da Vida: por um retorno à subjetividade e às coisas mesmas no apuro requerido à interpretação jurídica

Getúlio Nascimento Braga Júnior\*

## Sumário

1. Introdução: A Crise das Ciências e o esquecimento do sentido. 2. A Fenomenologia Husserliana: Intencionalidade e Redução. 3. O *Lebenswelt*: o Mundo da Vida solo originário. 3.1. A alienação jurídica e o esquecimento do Mundo da Vida. 4. A Fenomenologia e a Interpretação Jurídica. 4.1. Da norma abstrata ao vivido concreto. 4.2. O exemplo das cláusulas gerais e conceitos indeterminados. 5. Crítica ao formalismo: a interlocução necessária. 6. Considerações finais. Referências bibliográficas

## Resumo

O presente ensaio busca estabelecer uma interlocução entre a fenomenologia de Edmund Husserl e a Ciência do Direito, com ênfase no conceito de *Lebenswelt* (mundo da vida). Analisa-se a crise do objetivismo nas ciências modernas e seu reflexo no positivismo jurídico, propondo a fenomenologia como método de resgate da subjetividade e do sentido originário do sujeito, do mundo e das normas. Discute-se, por fim, como a interpretação jurídica pode se beneficiar do retorno ao vivido humano, superando o formalismo abstrato em prol de uma justiça constituída no horizonte do *vivido originário do mundo da vida* – categoria do pensamento huserliano –, que contempla o rigor e a depuração do inessencial do sujeito e do que visa à sua interpretação, ao mesmo tempo em que contempla e imerge na busca de sentido, considerando a interação entre o sujeito e o mundo no vivido humano e das relações sociais.

## Abstract

*This essay seeks to establish a dialogue between Edmund Husserl's phenomenology and Legal Science, emphasizing the concept of Lebenswelt (lifeworld). It analyzes the crisis of objectivism in modern sciences and its reflection in legal positivism, proposing phenomenology as a method for retrieving subjectivity and the original meaning of the subject, the world, and norms. Finally, it discusses how legal interpretation can benefit*

\* Doutor em Filosofia pelo PPGF/UFR. Professor de Filosofia do Direito, Teoria do Estado e Ciência Política do IBMEC-RJ. Pesquisador do Programa Pesquisa e Produtividade da Universidade Estácio de Sá. Líder do Grupo de Pesquisa Sociedade Civil e Estado de Direito: mutações e Desenvolvimento (DGP/CNPq-IBMEC). <http://lattes.cnpq.br/3145824203642705>, [www.socedir.com.br](http://www.socedir.com.br).

*from a return to lived human experience, overcoming abstract formalism in favor of a justice constituted within the horizon of the original lived experience of the Lebenswelt—a category of Husserlian thought. This approach encompasses the rigor and the purging of the inessential from the subject and the object of interpretation, while simultaneously immersing itself in the search for meaning, considering the interaction between the subject and the world within lived human experience and social relations.*

**Palavras-chave:** Ciência e Direito. Fenomenologia Jurídica. Edmund Husserl. Mundo da Vida (*Lebenswelt*). Interpretação Jurídica.

**Keywords:** Science and Law. Legal Phenomenology. Edmund Husserl. Life-world (*Lebenswelt*). Legal Interpretation.

### 1. Introdução: A Crise das Ciências e o esquecimento do sentido

A filosofia de Edmund Husserl (1859-1938), inaugurada no início do século XX, não surgiu apenas como um novo sistema epistemológico, mas como uma reação requerida e inadiável ao que ele diagnosticou como a *Crise das Ciências Europeias*. Não ao acaso, Husserl escreve a obra no período entre guerras e realiza um diagnóstico do seu tempo. Para Husserl, a ciência moderna, ao matematizar a natureza e buscar uma objetividade absoluta, acabou por afastar o ser humano do próprio mundo em que vive. O conhecimento tornou-se uma técnica de manipulação de dados, esquecendo-se do solo originário de onde brotam todas as significações: a vida subjetiva e intersubjetiva.

Essa crítica husserliana – a despeito de não ser jurídica – possui ressonância no campo do Direito. Se as ciências naturais substituíram o mundo qualitativo pelo mundo das fórmulas matemáticas, a Ciência do Direito – especialmente sob a égide do positivismo normativista – correu o risco análogo de substituir a realidade social sinuosa, assimétrica e valorativa pela frieza da estrutura normativa lógica.

A reflexão deste texto convida a pensar acerca do pensamento fenomenológico husserliano, na categoria do *retorno às coisas mesmas* – *Zu den Sachen selbst* –, enquanto investigação e método ao sujeito com formação jurídica e, portanto, também ator jurídico, para compreender que a norma não é um ente autônomo flutuando no vácuo lógico, mas uma cristalização de vivências que ocorrem no *Lebenswelt*. A interpretação da norma, portanto, exige uma reconexão com esse mundo vivido.

É muito importante destacar que a breve abordagem, com atenção ao título, compreende uma singela visitação a um autor e um pensamento filosófico de amplitude muito maior que a contornada aqui. Mas não abandonamos, ainda que em linhas iniciais, algumas aproximações que podem propor ao leitor uma abertura a visitas mais fecundas a Husserl e à Fenomenologia.

A Fenomenologia de Husserl compreende um glossário amplo de ressignificação de termos e expressões que, como veremos adiante, *epoché*, *intencionalidade*, *mundo da vida*, *noese*, *noema*, *vivido*, *solo originário*, *essências*, *sentido*, *interação*, *coisas mesmas* e *retorno às coisas mesmas*, designam, em Husserl, algo muito próprio. Assim, quando essas expressões estiverem em itálico são menções específicas ao que Husserl ressignificou. Os termos em alemão, em virtude das normas já constarão em itálico.

## 2. A Fenomenologia Husserliana: Intencionalidade e Redução

Para compreender a contribuição de Husserl ao Direito, é preciso revisitar, ainda que brevemente, o núcleo de seu método. A fenomenologia nasce como uma tentativa de fundamentar o conhecimento não em teorias pré-concebidas, mas na descrição rigorosa de como os fenômenos aparecem à consciência.

A categoria que corresponde à consciência, em Husserl, que se põe à *visada* do mundo, é a *intencionalidade*. A consciência não é um receptáculo vazio onde as coisas entram; a consciência é sempre *consciência de algo* (Husserl, 2006). Não existe um sujeito isolado do mundo, nem um mundo que possa ser compreendido sem um sujeito que lhe doe sentido. Essa correlação irreduzível entre *noese* – ato de pensar perceber – e *noema* – o objeto pensado percebido – é vital para o Direito.

Ao aplicar a *epoché*, suspensão do juízo ou colocação entre parênteses da *atitude natural*, o fenomenólogo não nega a realidade do mundo, mas suspende as crenças ingênuas para *compreender* como o sentido do mundo é constituído.

A *epoché* universal substitui a atitude natural, na qual simplesmente vivemos e na qual o mundo está aí para nós, pela atitude fenomenológica, na qual o mundo se torna, para nós, um fenômeno.” (Husserl, 2012, p. 165).

No âmbito jurídico, essa postura metodológica sugere ao jurista suspender a crença na verdade dogmática da lei por um instante, para investigar a essência das relações sociais que aquela lei visa a regular. A norma não deve ser o ponto de partida absoluto, mas sim o fenômeno jurídico em sua totalidade, que engloba a vivência, o valor e a intersubjetividade.

## 3. O *Lebenswelt*: o Mundo da Vida solo originário

Na fase tardia de seu pensamento, especialmente na obra *A Crise das Ciências Europeias e a Fenomenologia Transcendental*, Husserl desenvolve o conceito de *Lebenswelt* ou *mundo da vida*. Esse conceito é fundamental para a interlocução com o Direito.

O *Lebenswelt* é o mundo da experiência pré-científica, o horizonte universal de todas as nossas vivências, onde vivemos intuitivamente antes de qualquer teorização. É o mundo da cultura, da história, das tradições e das práticas cotidianas. Segundo Husserl (2012), as ciências objetivas, tais como a geometria ou a física, são construções de segundo grau que se erguem sobre esse solo primário. O erro, equívoco ou ingenuidade

da modernidade foi esquecer esse alicerce, tomando a roupagem de ideias – a teoria científica – como se fosse a própria realidade, ocultando o mundo da vida. Esse encobrimento do mundo potencializa sua artificialização. Importante lembrar que a Ciência não é, em si, o problema. Faltava uma filosofia crítica das ciências e do sujeito que a presumia inerrante. Vale recordar que Husserl era doutor em matemática, havendo espaço para um debate com Frege. O pai da Fenomenologia também passou pela experiência, ou melhor vivência de estudos e do ambiente de aprofundamento das reflexões de Brentano, em sua abordagem da psicologia e da consciência.

### 3.1. A alienação jurídica e o esquecimento do Mundo da Vida

Transitando, lentamente e com todo cuidado, essa reflexão para o ambiente jurídico, seria possível considerar o Direito Positivo, com seus códigos, doutrinas e jurisprudências, uma construção lógico-racional, como que de *segundo grau*. Com efeito, uma idealização, presumida ou até efetivamente, necessária para a ordem das composições humanas e, conseqüentemente, das relações sociais. Contudo, o problema se apresenta quando o sistema jurídico se fecha em si mesmo – autopoiese hermética — e se esquece ou prescinde de um vivido originário, o *Lebenswelt*.

O julgador, ao aplicar a lei de forma estritamente científica, renova os moldes da física mecanicista estendida à modernidade. E assim, mais uma vez, uma crise da ciência se repete. Com efeito, nesse desenho de apreciação, dissocia das *ontologias regionais* interlocutórias, *as essências dos vividos originários* do caso em si, isto é, da concretude singular própria da imersão em seu *solo originário*, tanto da realidade, quanto das partes, uma vez que a *redução fenomenológica* se dá no sujeito, no objeto e, por fim, no mundo. A apreciação em estrita *técnica* jurídica é lacunosa em um plano progressivo, senão potencialmente desumanizador, capaz de alienar os sujeitos envolvidos, do *mundo da vida*. Ocorre, assim, uma cisão entre a *validade formal* – a norma posta – e a *validade material-social* – da justiça vivida.

A importância do pensamento husserliano aqui é diagnóstica. Ele denuncia que um Direito desconectado do vivido humano torna-se uma estrutura de violência simbólica. O sujeito de direito abstrato dos códigos não sente fome, não sofre discriminação e não tem biografia; mas o sujeito do *Lebenswelt*, sobre quem a sentença recairá, é um ser que possui corpo, que é um ser inserido em uma historicidade.

### 4. A Fenomenologia e a Interpretação Jurídica

Entre as interlocuções que podemos identificar no diálogo fenomenologia e Direito estão as teorias de interpretação ou hermenêutica. A hermenêutica será deslocada para outro texto. Husserl estava preocupado com o risco de aprisionamento, notadamente metafísico, da compreensão do mundo, e assim, a hermenêutica constitui uma abordagem que pede um texto próprio para ela. Se superarmos a visão de que interpretar é apenas extrair a vontade do legislador – exegese – ou a vontade da lei – por estrito objetivismo –, a fenomenologia propõe que interpretar é desvelar sentidos



em um *horizonte de compreensão*, porque o *sujeito* e o *mundo da vida* não podem ser explicados, apenas compreendidos. O horizonte de explicação compõe-se no mundo natural, das ciências da natureza, da matemática e da física. Ainda assim, vale lembrar que mesmo a ciência da natureza enfrenta seus paradoxos, hoje, que silenciam o afã das certezas e do objetivo. Observe essas últimas considerações articule com o projeto jurídico de um Direito pretendido à exatidão, o que não afasta a necessidade de rigor na investigação, mas ao contrário, a fenomenologia propõe a categoria fenomenológica da *redução* sem ser reducionista ou abstraída da interação entre o sujeito e o mundo na decomposição, ou *depuração* de tudo que não lhes são essenciais.

#### 4.1. Da norma abstrata ao vivido concreto

A norma jurídica compreende um sistema puro de interpretação – para usar um termo kelseniano, mas relendo-o fenomenologicamente. Ela é um projeto de dever-ser. No entanto, o sentido da norma só se completa quando ela toca o fato social no mundo da vida.

Husserl nos ensina que o conhecimento é sempre perspectivista – perfilamentos. Nunca vemos um objeto, por exemplo, um cubo, por inteiro de uma só vez; vemos perfis que nossa consciência sintetiza. Da mesma forma, o fenômeno jurídico, crime, contrato ou família, não é um dado estático. Ele se apresenta em perfis variados dependendo da situação existencial.

Para o Direito, isso significa que a interpretação não pode ser um silogismo dedutivo frio. O intérprete deve realizar um movimento de ir e vir entre o texto normativo e a coisa mesma, o conflito humano. *Interpretar uma norma é, fenomenologicamente, reconstruir a gênese de sentido que levou àquela tipificação, confrontando-a com a vivência atual dos sujeitos envolvidos* (Reale, 1994, p. 89).

A fenomenologia exige que o jurista considere a intersubjetividade. O Direito não lida com objetos, mas com sujeitos que constituem o mundo em comum. A decisão judicial, portanto, deve buscar a empatia – *Einfühlung* –, compreendendo o outro não como um objeto de sanção, mas como um *alter ego* que habita o mesmo mundo da vida.

#### 4.2. O exemplo das cláusulas gerais e conceitos indeterminados

A relevância prática da fenomenologia torna-se evidente quando o Direito utiliza conceitos abertos, como dignidade da pessoa humana, boa-fé objetiva ou função social. O positivismo estrito tem dificuldade em preencher esses conceitos sem cair em discricionariedade.

A abordagem fenomenológica, contudo, entende que esses conceitos são janelas abertas para o *Lebenswelt*. O conteúdo da dignidade não está no dicionário jurídico, mas na experiência concreta do sofrimento, da carência e da autonomia no mundo vivido. O juiz fenomenólogo preenche a norma observando as estruturas essenciais da convivência humana naquele contexto histórico-cultural específico.

## 5. Crítica ao formalismo: a interlocução necessária

A grande contribuição de Husserl para o jurista contemporâneo é o alerta contra a objetificação do humano. Em tempos de algoritmização do Direito e processos eletrônicos em massa, o risco de tratar o processo judicial como uma equação matemática é altíssimo.

A fenomenologia restaura a primazia da evidência originária. Antes de ser autor ou réu, o indivíduo é um ser-no-mundo. Antes de ser um fato jurídico, o evento foi uma vivência traumática, um acordo de vontades ou uma tragédia pessoal. Nesse sentido, interpretar a norma, considerando o pensamento husserliano, implica *um reconhecer da necessidade do retorno às coisas mesmas; uma interação a compor com a facticidade e uma humanização do mundo refém ou capturado pela técnica.*

O *reconhecer da necessidade do retorno às coisas mesmas* constitui um horizonte do vivido, uma tessitura na qual o juiz também está inserido, para tanto, *no mundo da vida*, e seus preconceitos – no sentido gadameriano de pré-juízos – influenciam a decisão. A *redução fenomenológica* compõe o arco reflexivo que consubstancia o solo originário sobre o qual pensar, e, assim, corroborar o traço do julgador a estar ciente de suas próprias lentes. O que dizer de *uma interação a compor com a facticidade*? O Direito não pode violentar a realidade da vida para fazê-la caber na moldura da lei. A lei deve servir à vida. E quanto à *humanização do mundo refém ou capturado pela técnica*, a própria expressão esclarece o que propõe, no reconhecimento, mas também preocupação de que a técnica processual é necessária, porém não é um fim em si mesma. Ela tem o compromisso com o *mundo da vida*, como um *mundo não natural* ou guiado pelo ingênuo psiquismo, para dar translucidez ao composto jurídico do julgar para que a verdade do vivido apareça em sua *mostração* originária e mais fundamental.

## 6. Considerações finais

A fenomenologia de Edmund Husserl, ao identificar a crise das ciências na separação entre o mundo técnico e o mundo da vida, pode oferecer um diagnóstico para as fragilidades do Direito, inclusive o contemporâneo. Há atualidade no seu pensamento quando observado o apuro e o depurar do psiquismo e de um mundo puramente natural. Por outro lado, propõe, também, o zelo pelo mundo da vida em relação à artificialidade da técnica e do mundo. Curioso é notar que, a despeito do anacronismo e não ser mencionada a modalidade de inteligência não natural, ela não escapa à reflexão do hoje. O formalismo excessivo e a burocratização da justiça são sintomas de um esquecimento do *Lebenswelt*.

A importância do pensamento fenomenológico para o Direito reside, portanto, na sua capacidade de refundar a hermenêutica. Não se trata de descartar a dogmática jurídica, mas de alicerçá-la na experiência humana concreta. A norma jurídica deve ser interpretada como uma diretriz que busca organizar o mundo da vida, e não o substituir.

O “retorno às coisas mesmas” no Direito é o retorno ao humano, à justiça que se manifesta na relação intersubjetiva e na complexidade do vivido social. Somente reconectando a lei ao solo vital de onde ela nasce é que o Direito poderá cumprir sua promessa de pacificação e justiça social, superando a frieza dos códigos em favor do calor da existência humana.

### Referências bibliográficas

ALEXY, Robert. *Teoria da Argumentação Jurídica*. São Paulo: Landy, 2001.

COELHO, Nuno Manuel Morgadinho dos Santos. *Fenomenologia e Direito: a constituição do sentido da norma*. Curitiba: Juruá, 2008.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método I: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. Petrópolis: Vozes, 1997.

HUSSERL, Edmund. *A Crise das Ciências Europeias e a Fenomenologia Transcendental*. Tradução de Diogo Falcão Ferrer. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2012.

HUSSERL, Edmund. *Ideias para uma Fenomenologia Pura e para uma Filosofia Fenomenológica*. Tradução de Márcio Suzuki. Aparecida: Ideias & Letras, 2006.

HUSSERL, Edmund. *Investigações Lógicas*. Seleção e tradução de Zeljko Loparic e Andréa M. A. C. Loparic. São Paulo: Abril Cultural, 1980. (Coleção Os Pensadores).

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

REALE, Miguel. *Verdade e Conjectura*. São Paulo: Nova Fronteira, 1983.

RICOEUR, Paul. *O Justo 1*. Tradução de Ivone C. Benedetti. São Paulo: Martins Fontes, 2008.



Detalhe da imagem da capa

LEX  
DUODECIM  
TABULARUM



# Observatório Literário



**iiLer**  
Instituto  
Interdisciplinar  
de Leitura  
PUC-Rio



Revista do  
Ministério Público  
do Estado do Rio de Janeiro



# Saúde mental e a dignidade das instituições: um imperativo do nosso tempo

## *Mental health and institutional dignity: an imperative of our time*

Daniel Guanaes\*

### Sumário

1. Introdução. 2. A crise da saúde mental e seus contornos contemporâneos. 3. Instituições que (des)cuidam: entre função social e sofrimento institucional. 4. O desafio do cuidado em instituições públicas. 5. Promover saúde: possibilidades institucionais. 6. Conclusão. Referências bibliográficas

### Resumo

O artigo propõe uma reflexão sobre a saúde mental como dimensão fundamental da vida institucional, com foco especial nas instituições públicas. Argumenta-se que o sofrimento psíquico não é apenas uma questão individual, mas um sintoma coletivo produzido, muitas vezes, por culturas organizacionais adoecidas. A partir de referenciais teóricos da psicologia, da psicanálise e das ciências sociais, o texto discute como o imperativo da performance, a precarização das relações e a ausência de políticas institucionais de cuidado afetam a subjetividade dos servidores públicos. Por fim, o artigo aponta caminhos possíveis para a promoção de ambientes institucionais mais saudáveis, baseados na escuta, no reconhecimento e no compromisso ético com a dignidade humana.

### Abstract

*This article presents a reflection on mental health as a fundamental dimension of institutional life, with a particular focus on public institutions. It argues that psychological suffering is not merely an individual issue but a collective symptom often produced by unhealthy organizational cultures. Drawing from theoretical frameworks in psychology, psychoanalysis, and social sciences, the text explores how the performance imperative, precarious relationships, and the lack of institutional care policies impact the subjectivity*

---

\* Graduado em psicologia e teologia. Obteve seu PhD pelo departamento de teologia, história e filosofia da Universidade de Aberdeen, na Escócia. Autor de Cuidar de Si: a arte de equilibrar as 6 áreas essenciais da vida (2025), e articulista em jornais como Folha de SP, O Globo e O Dia.

*of public servants. Finally, the article proposes possible paths for promoting healthier institutional environments based on listening, recognition, and an ethical commitment to human dignity.*

**Palavras-chave:** Saúde mental. Instituições públicas. Sofrimento psíquico. Dignidade humana.

**Keywords:** *Mental health; Public institutions; Psychological distress; Human dignity.*

## 1. Introdução

Vivemos um tempo em que a saúde mental deixou de ser apenas uma preocupação individual para se tornar uma urgência coletiva. A crescente incidência de transtornos psíquicos, os altos níveis de estresse e o sofrimento emocional disseminado colocam em xeque não só as pessoas, mas também as estruturas que sustentam a vida em sociedade. Se antes o sofrimento psíquico era tratado como assunto íntimo, hoje ele emerge como uma questão institucional e política. As instituições não estão apenas inseridas nesse cenário; muitas vezes, são também produtoras silenciosas de sofrimento.

Este artigo propõe uma reflexão sobre a saúde mental como dimensão estruturante da vida institucional, com foco especial nas instituições públicas. Escrevo como psicólogo clínico, mas também como alguém que observa, com inquietação, um tempo que exige produtividade ao custo da humanidade.

Minha hipótese é simples: não é possível pensar a saúde de um país, de uma sociedade ou de uma organização sem considerar a saúde psíquica de quem sustenta, cotidianamente, sua existência. Instituições voltadas ao serviço público devem se perguntar não apenas sobre a eficácia de suas ações, mas sobre os efeitos subjetivos que produzem em seus integrantes.

O sofrimento psíquico não respeita crachás nem organogramas. Ele infiltra-se nas rotinas, corrói vínculos, fragiliza o senso de pertencimento e, aos poucos, compromete o pacto simbólico que dá sentido à vida institucional. Por isso, organizações que negligenciam a saúde mental tornam-se, progressivamente, disfuncionais mesmo quando suas metas são formalmente atingidas.

Mais do que uma pauta técnica, trata-se de uma questão ética. A maneira como uma instituição lida com o sofrimento de seus membros revela a profundidade de seu compromisso com a dignidade humana. E é essa dignidade, como horizonte de sentido e estrutura de cuidado, que está em jogo.



## 2. A crise da saúde mental e seus contornos contemporâneos

Dados da Organização Mundial da Saúde<sup>1</sup> apontam um crescimento expressivo nos casos de depressão, ansiedade e transtornos relacionados ao estresse. O *burnout*, por exemplo, foi incluído na Classificação Internacional de Doenças como fenômeno relacionado ao trabalho.<sup>2</sup> Esses números não são desvios estatísticos, mas sintomas de uma realidade na qual o tempo é escasso, os vínculos frágeis e o humano convocado a funcionar como máquina.

A sociedade contemporânea, marcada pela hiperconectividade e pela aceleração dos ritmos, dificulta o cultivo do descanso, da escuta e da pausa. A exaustão virou modo de estar no mundo. Como escreve Byung-Chul Han,<sup>3</sup> vivemos sob o imperativo do desempenho: somos permanentemente pressionados a sermos produtivos, eficientes e impecáveis. O erro e o limite perderam legitimidade simbólica. Ser humano passou a equivaler, muitas vezes, a ser insuficiente.

Joel Birman<sup>4</sup> analisa essa mudança cultural como uma substituição do superego da proibição por uma exigência incessante de sucesso. Surge, assim, uma subjetividade atravessada por culpa e ansiedade, onde o fracasso é inaceitável e o esgotamento é interpretado como fraqueza moral. Essa lógica atinge não apenas o indivíduo, mas também a capacidade de criar vínculos coletivos saudáveis.

Esse modelo psíquico-social é sustentado por uma narrativa de responsabilização individual que transforma cada sujeito em gestor de sua própria sobrevivência. O discurso do “você é o único responsável pela sua vida” desconsidera as condições estruturais que impactam diretamente a saúde mental. E essa lógica penetra nas instituições, que a reproduzem sem questionar seus efeitos desumanizadores.

O adoecimento emocional, então, deixa de ser exceção e torna-se uma regra tão naturalizada que deixa de ser percebida. Produz-se, assim, uma cultura de subjetividades esgotadas, que seguem em silêncio, sentindo-se culpadas por não conseguirem “dar conta”.

Quando operam nessa lógica, as instituições perdem não apenas profissionais, mas também sentido. O esvaziamento simbólico da função, somado ao imperativo de performance, desumaniza o cotidiano organizacional. E onde o humano perde espaço, a saúde não encontra abrigo.

<sup>1</sup> ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). World mental health report: transforming mental health for all. Genebra: WHO, 2022. Disponível em: <https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338>. Acesso em: 30 abr. 2025.

<sup>2</sup> ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). Burn-out an occupational phenomenon: International Classification of Diseases. Genebra: WHO, 2019. Disponível em: <https://www.who.int>. Acesso em: 30 abr. 2025.

<sup>3</sup> HAN, Byung-Chul. Sociedade do cansaço. Petrópolis: Vozes, 2017, p. 25.

<sup>4</sup> BIRMAN, Joel. Mal-estar na atualidade: a psicanálise e as novas formas de subjetivação. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

### 3. Instituições que (des)cuidam: entre função social e sofrimento institucional

As instituições organizam a vida social, garantem direitos e moldam comportamentos. Mas também produzem efeitos subjetivos. Elas tanto podem ser fontes de proteção quanto podem funcionar como ambientes de violência simbólica. Muitas vezes, a cultura institucional é marcada por silêncios, hierarquias rígidas e metas desumanizadas. Isso contribui diretamente para o adoecimento de seus integrantes.

Pierre Bourdieu<sup>5</sup> já alertava para o poder simbólico das instituições em moldar não apenas comportamentos, mas também modos de ser. Quando o reconhecimento se torna exclusivamente dependente do desempenho, instala-se uma cultura de medo e autopreservação. O sujeito institucional deixa de se engajar por convicção e passa a operar por sobrevivência.

Esse sofrimento, em geral, é silencioso. Ele aparece nas licenças médicas, no absenteísmo e na desmotivação. Mas também se manifesta nos que permanecem: corpos presentes, mas subjetivamente esvaziados. Christophe Dejours<sup>6</sup> chama isso de “sofrimento patogênico”, que é quando o trabalho não permite mais que o sujeito se reconheça no que faz. Quando a função se esvazia de sentido, a dor encontra espaço.

Esse processo é agravado por relações marcadas por competição, autoritarismo e ausência de empatia. Ambientes que deveriam ser de colaboração transformam-se em arenas de sobrevivência emocional. O silêncio, nesse caso, não é sintoma de harmonia, mas de retraimento defensivo.

A distância entre o discurso institucional e a vivência concreta aprofunda o cinismo organizacional. Trata-se de uma descrença generalizada na possibilidade de coerência entre valores proclamados e práticas efetivas. Quando ninguém mais acredita no que está fazendo, o sentido coletivo se desfaz.

Instituições saudáveis não são aquelas que escondem seus conflitos, mas as que se dispõem a escutá-los. A saúde mental, nesse contexto, deixa de ser uma pauta administrativa e passa a ser um critério de legitimidade ética.

### 4. O desafio do cuidado em instituições públicas

Nas instituições públicas, o desafio do cuidado se intensifica. A elevada missão social, a exposição constante a pressões externas e a judicialização das relações tornam o ambiente ainda mais exigente emocionalmente. No caso do Ministério Público, por exemplo, é comum que promotores e procuradores lidem com conflitos humanos profundos e situações-limite.

Esse tipo de atuação exige mais do que competência técnica. Exige maturidade emocional, capacidade de autorregulação e espaços estruturados de acolhimento. Quando esses elementos estão ausentes, instala-se o risco do desgaste moral: a

<sup>5</sup> BOURDIEU, Pierre. A dominação masculina. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

<sup>6</sup> DEJOURS, Christophe. A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

sensação de estar sendo impedido de agir conforme os próprios valores. O resultado é a exaustão subjetiva, a despersonalização e o adoecimento.

Por isso, é necessário abandonar a ideia de que cuidado é benefício. Cuidar é preservar a integridade institucional. A empatia, nesse cenário, não é um gesto de gentileza. Antes, ela é um exercício de responsabilidade política.

Ações estruturadas, como programas de escuta, supervisão emocional contínua e ambientes que favoreçam o pertencimento, não são ornamentos: são dispositivos de sustentabilidade. Instituições que cuidam de suas pessoas cuidam de sua missão.

Também é fundamental romper com o mito do servidor heroico, arquétipo daquele que suporta tudo pelo bem comum. Essa figura, idealizada como forte e incansável, mascara um funcionamento que adocece. Na psicologia, esse perfil pode ser associado ao “complexo de messias”: uma disposição inconsciente de salvar o mundo às custas de si mesmo. Esse padrão, embora elogiado em certos discursos, leva ao isolamento, à sobrecarga e ao esgotamento.

Servidores públicos não precisam ser mártires do sistema. Precisam ser reconhecidos como humanos, e ter respeitados os seus limites, suas emoções, além de ter reconhecida a sua necessidade de apoio.

## **5. Promover saúde: possibilidades institucionais**

Como, então, construir ambientes institucionais mais saudáveis? O primeiro passo é o reconhecimento do problema. Sofrimento ignorado não desaparece; apenas se desloca para o invisível. Nomear a dor já é parte da cura. Escutar é, em si, uma forma de transformação.

Imagine, por exemplo, que uma promotoria decida reservar um horário semanal para rodas de conversa entre os membros da equipe. Uma agenda sem pauta técnica, apenas escuta mútua. Essa prática simples pode fortalecer vínculos, ressignificar conflitos e humanizar relações. O que parecia perda de tempo pode, na verdade, ampliar a motivação e a confiança coletiva.

O segundo passo é formar lideranças capazes de escutar. Chefias que operam pelo medo criam ambientes tóxicos. Chefias que escutam, reconhecem e promovem justiça fortalecem o senso de pertencimento. A escuta ativa precisa deixar de ser exceção empática e tornar-se política institucional.

Uma iniciativa concreta seria incluir, na formação de gestores, conteúdos sobre saúde emocional, manejo de conflitos e escuta qualificada. Com isso, liderar deixa de ser apenas administrar processos e passa a incluir o cuidado com pessoas.

O terceiro eixo é a implementação de políticas permanentes de cuidado. Núcleos de escuta, campanhas de saúde emocional, programas de prevenção e incentivo ao autocuidado não são custos supérfluos. São investimentos na sustentabilidade da missão pública.

Imagine uma secretaria estadual que crie um núcleo de cuidado com servidores, com equipe multidisciplinar e ações regulares de escuta, acolhimento e prevenção. Pequenos gestos, como pausas conscientes ou flexibilização em momentos críticos, têm grande impacto simbólico. Cuidar da saúde emocional é fortalecer a própria cultura institucional.

Também é preciso coragem para rever a cultura organizacional. Palavras como escuta, cuidado e dignidade precisam ganhar espaço nos corredores e não apenas nos discursos. A palavra, muitas vezes, é o que separa a dor do adoecimento. E transformar a cultura institucional é repetir gestos simbólicos que reencantam o sentido do trabalho.

Por fim, é essencial que a saúde mental seja incluída nos indicadores institucionais. Avaliações de clima, escutas regulares e acompanhamento das licenças por adoecimento psíquico são formas de monitorar riscos e atuar preventivamente. Incluir esse tema desde a formação inicial é reconhecer que servir ao público exige mais do que técnica: exige humanidade sustentada.

## 6. Conclusão

A saúde mental não é luxo. Não é pauta acessória nem discurso moderno. É fundamento da vida coletiva e da confiança social. É o que permite que o trabalho tenha sentido e que as instituições cumpram sua missão com dignidade.

Cuidar de quem cuida é uma exigência ética. É ética, nesse contexto, significa compromisso com o humano, incluindo as suas dores, limites e potências. O sofrimento precisa ser ouvido não como fraqueza, mas como linguagem. Linguagem de uma subjetividade que ainda acredita na possibilidade de pertencimento.

Num tempo de exaustão generalizada, instituições que ousam cuidar tornam-se sinais de esperança. Cuidar da saúde mental é cuidar da república. E a reconstrução do espaço público passa, necessariamente, pela humanização de suas estruturas.

É tempo de instituir um novo pacto: entre trabalho e saúde, entre missão e cuidado, entre meta e humanidade. Um pacto em que o bem-estar do servidor não seja um obstáculo à eficiência, mas o seu próprio alicerce.

## Referências bibliográficas

BIRMAN, Joel. *Mal-estar na atualidade: a psicanálise e as novas formas de subjetivação*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

DEJOURS, Christophe. *A loucura do trabalho: estudo de psicopatologia do trabalho*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

HAN, Byung-Chul. *Sociedade do cansaço*. Petrópolis: Vozes, 2017.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE (OMS). *Burn-out an occupational phenomenon: International Classification of Diseases*. Genebra: WHO, 2019. Disponível em:<<https://www.who.int>>. Acesso em: 30 abr. 2025.

\_\_\_\_\_. *World mental health report: transforming mental health for all*. Genebra: WHO, 2022. Disponível em:<<https://www.who.int/publications/i/item/9789240049338>>. Acesso em: 30 abr. 2025.



*Detalhe da imagem da capa*



# Pareceres







# Análise crítica do projeto de reforma do Código Civil de 2002 (PL nº 04/2025), na parte relativa à sucessão do cônjuge e do companheiro<sup>1</sup>

## I. CONSIDERAÇÕES GERAIS.

1. Em matéria de sucessão legítima – e, muito particularmente, no que diz respeito à sucessão do cônjuge e do companheiro<sup>2</sup> –, o PL nº 04/2025 propõe, em apertada síntese, um retorno ao quadro normativo *imediatamente anterior* à entrada em vigor do Código Civil de 2002, no qual o cônjuge ou o companheiro, situado em terceiro lugar na ordem de vocação hereditária,<sup>3</sup> jamais concorria com descendentes ou ascendentes, no que dizia respeito à propriedade do acervo hereditário. Além disso, um e outro encontravam-se excluídos do âmbito da *legítima* (sucessão necessária), apenas concedida às duas classes preferenciais.<sup>4</sup> O quadro se completava pela atribuição, ao cônjuge ou ao companheiro, de direitos reais limitados (usufruto e direito real de habitação), sujeitos a determinadas condições.<sup>5</sup>

2. Semelhante quadro resultava da reforma sofrida pelo texto original do Código Civil de 1916 por ocasião do advento da Lei nº 4.121/1962 (Estatuto da Mulher Casada), que previu a concessão daqueles direitos reais limitados ao cônjuge; e, no caso do companheiro, direitos análogos foram-lhe bem mais tarde outorgados, nos dois diplomas que, ao longo dos anos 1990, disciplinaram a união estável. Posterior decisão do STF afirmou a igualdade dos direitos sucessórios de um e outro.<sup>6</sup>

3. Repito: em linhas gerais, o sistema que o PL nº 04/2025 propõe, em relação ao cônjuge, é aquele que resultava da conjugação do anterior Código Civil (de 1916) e de uma lei (Estatuto da Mulher Casada) do início da década de 1960. Os defensores da reforma costumam afirmar que o Código Civil de 2002, na matéria de aqui se cuida,

<sup>1</sup> Trabalho solicitado pelo senador Carlos Portinho (PL-RJ).

<sup>2</sup> O PL substitui o termo “companheiro”, já consagrado (ele figurava na Lei nº 8.971/1994, a primeira a se ocupar do tema, e foi adotado no Código Civil de 2002), por “convivente”. Na legislação extravagante, o termo “companheiro” (e suas variações) é bastante difundido: cf. GAMA, Guilherme Calmon Nogueira da. *O Companheirismo*: uma espécie de família. 2ª ed. São Paulo: RT, 2001, pp. 131-132. A preferência dada pelo PL ao vocábulo “convivente” (que, salvo engano, apenas figurou na Lei nº 9.278/1996) criaria, a meu ver, uma indesejável ausência de uniformidade, considerando a ampla utilização da expressão “companheiro”, em dispositivos, legais e infralegais, que continuarão em vigor, mesmo após a eventual aprovação da reforma do Código Civil (por exemplo, Lei do Inquilinato, Estatuto da Criança e do Adolescente, Regime Jurídico dos Servidores Cíveis da União, etc.). Por óbvio, deve o legislador preocupar-se com a utilização *uniforme* de termos jurídicos.

<sup>3</sup> Código Civil de 1916, art. 1.603, nº III; Lei nº 8.971/1994, art. 2º, nº III.

<sup>4</sup> Código Civil de 1916, arts. 1.721 e 1.725. Em relação ao companheiro, o STJ tinha julgados que afirmavam a possibilidade de sua exclusão por testamento: v.g., REsp nº 191.393-SP, 3ª Turma, j. 20.08.2001. Mais recentemente, essa exclusão foi reafirmada, em acórdão relativo a uma sucessão aberta na vigência daquele diploma: REsp nº 1.280.102-SP, 4ª Turma, j. 13.10.2020.

<sup>5</sup> Código Civil de 1916, art. 1.611, §§ 1º e 2º (com a redação da Lei nº 4.121/1962, Estatuto da Mulher Casada); Lei nº 8.971/1994, art. 2º, nºs I e II; Lei nº 9.278/1996, art. 7º, p. único.

<sup>6</sup> RE nº 878.694-MG, Pleno, j. 10.05.2017.

teria sido “pensado e contextualizado na década de 1970”, e, portanto, em desacordo “com uma realidade que mudou”.<sup>7</sup> Mas, a meu ver contraditoriamente, o que sugerem é o regresso ao modelo de *uma década antes*, isto é, o do Código Beviláqua acrescido dos direitos (limitados) incorporados a partir de 1962.

4. Outro aspecto que merece a devida reflexão por parte do Congresso Nacional reside numa posição de certo *isolamento* a que a reforma, se aprovada, relegará o direito brasileiro, em cotejo com outros ordenamentos jurídicos. Como se sabe, uma investigação sobre o direito comparado pode contribuir para a formação da convicção do legislador brasileiro acerca da necessidade ou da conveniência de reformas, bem assim dos rumos que elas devam seguir.<sup>8</sup> No caso do atual direito sucessório brasileiro, a posição de destaque conferida ao cônjuge se inspirou em reformas legislativas havidas na Itália (em 1975) e, sobretudo, em Portugal (em 1977). Nesses dois países – assim como, na década seguinte, na Suíça (reforma de 1984, em vigor a partir de 1988) – a atribuição ao cônjuge sobrevivente de um usufruto foi *substituída* por sua participação na propriedade do acervo hereditário, *mesmo em concorrência com descendentes do de cujus*.<sup>9</sup> Em nenhum deles, ocorreu um regresso ao regime anterior – o da sucessão puramente usufrutuária –, como agora, entre nós, se propõe. Mesmo o direito francês, historicamente hostil ao cônjuge nessa matéria,<sup>10</sup> evoluiu, já neste século XXI, para não apenas possibilitar sua concorrência com descendentes ou ascendentes, no tocante à propriedade dos bens,<sup>11</sup> como ainda para assegurar-lhe uma participação necessária, quando não houver descendentes.<sup>12</sup> E, para não ir muito longe, no tempo ou no espaço, cite-se o atual Código Civil e Comercial argentino (de 2014), o qual também permite aquela concorrência<sup>13</sup> e garante a reserva em prol do cônjuge (mesmo em caso de concorrência com descendentes, diferentemente, no particular, do sistema francês).<sup>14</sup>

5. É verdade que, como exceção àquela tendência, uma recente lei belga (de 2022) adotou a sucessão usufrutuária em favor do cônjuge, em concorrência com

<sup>7</sup> HIRONAKA, Giselda. A nova ordem de sucessão hereditária proposta para o art. 1.829 do Código Civil. In: PACHECO, Rodrigo (org.). *A Reforma do Código Civil: artigos sobre a atualização da Lei nº 10.406/2002*. Brasília: Senado Federal, 2025, p. 363.

<sup>8</sup> A mera importação de normas e institutos encontrados noutros países obviamente não pode ser vista como uma panaceia; mas certas tendências legislativas não devem ser menosprezadas pelo legislador brasileiro, sobretudo em face de problemas que são comuns a todos os povos (como a harmonização dos interesses contrapostos, na sucessão).

<sup>9</sup> Na Itália, Lei nº 151, de 19.05.1975; em Portugal, Decreto-Lei nº 496, de 25.11.1977; na Suíça, Lei Federal de 05.10.1984. Ressalte-se que, no direito suíço anterior à reforma de 1984, o Código Civil daquele país concedia ao cônjuge uma *escolha*, quando concorresse com descendentes, entre “o usufruto da metade ou a propriedade do quarto da sucessão”, conforme a redação original de seu art. 462: cf. PIOTET, Paul. *Droit successoral*. Fribourg: Éditions universitaires, t. IV do *Traité de droit suisse*, 1975, p. 51.

<sup>10</sup> Na versão original do Código civil francês (de 1804), o cônjuge somente seria chamado a suceder se faltassem parentes do falecido até o décimo-segundo grau. Como bem observou um estudioso daquele país, o cônjuge “não herdava de fato *jamaís*” (GRIMALDI, Michel. *Droit Civil: Successions*. 6ª ed. Paris: Litec, 2001, nº 167, p. 174 (destacado no original)).

<sup>11</sup> Código civil francês, arts. 756, 757 e 757-1 (na redação da Lei nº 1.135, de 03.12.2001).

<sup>12</sup> Código civil francês, art. 914-1 (na redação da Lei nº 728 de 23.07.2006).

<sup>13</sup> Código Civil e Comercial argentino, arts. 2.343 e 2.344.

<sup>14</sup> Código Civil e Comercial argentino, arts. 2.444 e 2.446.

descendentes; no entanto, em concorrência com ascendentes, o cônjuge recebe a *propriedade* da parte do *de cujus* no patrimônio comum, além do usufruto sobre os bens particulares. E, de qualquer modo, na concorrência com descendentes, o usufruto recai sobre “toda a sucessão” (“*toute la succession*”), não sobre um lote de bens a ser identificado, em cada caso concreto, pelo juiz.<sup>15</sup> Cumpre observar, ainda, que o direito belga *jamaïs* conheceu, anteriormente, a concorrência entre cônjuge e descendentes, no tocante à propriedade do acervo hereditário. Portanto, não se cuida de um *retorno* a um sistema outrora abandonado, senão da conservação de uma solução profundamente enraizada na tradição jurídica daquele país.

6. Alguns esclarecimentos se mostram oportunos, neste passo, considerando que, segundo um dos mais ardorosos (e ilustres) defensores da reforma, a concorrência, hoje prevista no art. 1.829 do Código Civil, seria incoerente com uma realidade caracterizada, entre outros aspectos, pela “prevalência das famílias recompostas no cenário das entidades familiares”.<sup>16</sup> É sabido que a presença de um novo cônjuge ou companheiro costuma ser vista com alguma reserva na família que o acolhe, especialmente quando um ou outro for muito mais jovem que seu parceiro: o novo casamento ou a nova união representa, nesse contexto, um possível fator de perturbação nas expectativas patrimoniais de parentes. Tomo a liberdade de reproduzir pequeno trecho do livro *Sábado*, do escritor britânico Ian McEwan, que bem identifica o tipo de sentimento que relacionamentos com tais características frequentemente despertam. O excerto se concentra em dois personagens, Rosalind e seu pai, John, um poeta, divorciado da mãe de Rosalind e inclinado a manter relações amorosas com mulheres bem mais jovens:

“(…) O castelo pertencia aos avós maternos de Rosalind e era o amor da vida de sua mãe. Foi ela quem modernizou e restaurou a propriedade. A preocupação é que, caso a doença e a velhice levem John, por fim, a casar-se com uma de suas secretárias, o castelo possa escapar do poder da família e passar para as mãos de uma recém-chegada”.

<sup>15</sup> Convém reproduzir aqui o inteiro teor do dispositivo:

“Art. 4.17. *Droit successoral du conjoint survivant*

§ 1er. *Lorsque le défunt laisse des descendants, des enfants adoptifs ou des descendants de ceux-ci, le conjoint survivant recueille l'usufruit de toute la succession.*

§ 2. *Lorsque le défunt laisse des ascendants ou des collatéraux proches, le conjoint survivant recueille:*

1° *la pleine propriété de la part du prémourant dans le patrimoine commun et dans le patrimoine en indivision exclusivement entre les époux, et*

2° *l'usufruit des autres biens du patrimoine propre du défunt.*

3° *l'usufruit des biens soumis au droit de retour légal visé à l'article 4.24 ou à l'article 4.25, à moins qu'il n'en ait été décidé autrement dans l'acte de donation ou dans le testament.*

§ 3. *Lorsque le défunt laisse d'autres héritiers ou ne laisse aucun héritier, le conjoint survivant recueille la pleine propriété de toute la succession”.*

<sup>16</sup> DELGADO, Mario Luiz. O Direito das Sucessões no anteprojeto de reforma do Código Civil. In PACHECO, Rodrigo (org.). *A Reforma do Código Civil: artigos sobre a atualização da Lei nº 10.406/2002*. Brasília: Senado Federal, 2025, p. 337.

7. O PL nº 04/2025, ao consagrar a sucessão usufrutuária em favor do cônjuge ou companheiro (art. 1.850, § 1º), sugere que sua adoção seja mais apropriada para as famílias recompostas, impedindo a concorrência sucessória (sobre a propriedade da herança) entre parentes do *de cujus* (descendentes ou ascendentes) e o cônjuge ou companheiro que chegou depois. Recentes reformas legislativas em outros centros apontam, porém, em sentido diverso. Como antes informado, Suíça (em 1984) e França (na primeira década deste século) aboliram o usufruto viudal, instituindo, ao menos como regra, a concorrência entre cônjuge e descendentes. O direito francês, todavia, manteve uma hipótese de usufruto em favor do cônjuge, mas apenas *por opção dele* (“à son choix”) e exclusivamente na hipótese em que deva concorrer com descendentes *comuns* (“lorsque tous les enfants sont issus des deux époux”).<sup>17</sup> E note-se: em semelhante hipótese, o usufruto grava a *totalidade* dos bens, não apenas uma fração do acervo ou um lote a ser definido pelo juiz. Eminentemente jurista daquele país bem observou que, havendo filho ou filhos *não comuns*, “o recurso ao usufruto é visto como *fonte de contencioso*”, diante da possibilidade de que eles (que não são filhos da viúva ou do viúvo) sejam até mais velhos que a madrasta ou o padrasto e, por isso, “condenados a ser unicamente nu proprietários *ad vitam aeternam*”.<sup>18</sup> No direito suíço, analogamente, uma reforma de 2020 (em vigor a partir de 2023) permitiu a substituição, em ato de última vontade, da herança do cônjuge por um usufruto sobre *toda* a herança atribuída aos descendentes *comuns*, mas não a previu no tocante aos não comuns,<sup>19</sup> exatamente porque, como anotam juristas daquele país, sendo os descendentes comuns também potenciais herdeiros necessários do cônjuge sobrevivente, “desfrutam da expectativa de obter a inteira sucessão em plena propriedade quando da morte deste, ao passo que os descendentes apenas do *de cujus* não participam legalmente de sua sucessão”.<sup>20</sup> Cite-se, por fim, o exemplo espanhol: o modelo continua a ser o da sucessão usufrutuária do viúvo ou viúva, em concorrência com descendentes ou ascendentes, mas, por força de inovação introduzida em 2005, quando o cônjuge concorra com filhos só do *de cujus*, pode ele exigir que o usufruto seja *substituído*, à escolha deles, por “um capital em dinheiro ou por um lote de bens hereditários”.<sup>21</sup>

8. Como claramente se percebe, identificadas as reformas legislativas mais recentes, havidas em ordenamentos do Primeiro Mundo, o direito comparado não robustece a opção acolhida no PL nº 04/2025, *especialmente* em relação às famílias recompostas, cuja “prevalência” se quis invocar como argumento favorável à reforma.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Código civil francês, art. 757, cujo texto aqui reproduzo: “Si l’époux prédécédé laisse des enfants ou descendants, le conjoint survivant recueille, à son choix, l’usufruit de la totalité des biens existants ou la propriété du quart des biens lorsque tous les enfants sont issus des deux époux et la propriété du quart en présence d’un ou plusieurs enfants qui ne sont pas issus des deux époux”.

<sup>18</sup> LEROYER, Anne-Marie. *Droit des successions*. 4ª ed. Paris: Dalloz, 2020, nº 119, p. 109 (com destaque meu no primeiro trecho reproduzido).

<sup>19</sup> Código Civil suíço, art. 473 (na redação da Lei federal de 18.12.2020).

<sup>20</sup> GAURON-CARLIN, Sabrina; STEINAUER, Sophie-Emilia. Comentário ao art. 473. In EIGENMANN, Antoine; ROUILLER, Nicolas (edit.). *Commentaire du droit des successions*. 2ª ed. Berna: Stämpfli, 2023, p. 66.

<sup>21</sup> Código civil espanhol, art. 840 (na redação da Lei nº 15, de 08.07.2005).

<sup>22</sup> *Supra*, nota nº 16.

9. Aliás, convém aqui apontar uma certa *desatenção* de alguns dos eminentes defensores do PL nº 04/2025, quando procuram abonar-se em trecho da obra do saudoso jurista português José de Oliveira Ascensão para subsidiar a proposta de reforma.<sup>23</sup> Não se desconhece a posição contrária que aquele ilustre doutrinador assumiu em relação às alterações no direito sucessório de seu país, em 1977 (*supra*, nº 4). Mas suas “críticas ao protagonismo sucessório”<sup>24</sup> partiam da observação do direito *de seu país*, o qual, se efetivamente exerceu influência sobre nosso Código Civil de 2002, não foi, todavia, repetido *ipsis litteris* entre nós. Duas *diferenças* são muito óbvias, e convém assinalá-las neste ponto: em primeiro lugar, o direito lusitano, a partir da reforma de 1977 (*e até hoje!*), não condiciona a concorrência do cônjuge com descendentes ao regime de bens, motivo por que, *qualquer* que seja este, o supérstite *sempre* concorre com parentes na linha reta<sup>25</sup> (diversamente do que se dá no direito brasileiro atual: Código Civil, art. 1.829, nº I); em segundo lugar, na concorrência entre o cônjuge e descendentes, a quota mínima de um quarto, reservada ao viúvo ou à viúva pelo art. 2.139º, nº 1, Código português,<sup>26</sup> não depende da circunstância de ser este “ascendente dos herdeiros com que concorrer”, prevista no direito brasileiro (Código Civil, art. 1.832). São diferenças inegáveis e relevantíssimas na definição dos quinhões, sendo evidente que o sistema português é *mais* favorável ao cônjuge que nosso direito vigente. Só por esse fato o pensamento de Oliveira Ascensão há de ser visto com a necessária cautela pelo observador brasileiro.

10. Além disso, a preferência pela sucessão usufrutuária, que Oliveira Ascensão então manifestava, partia da observação do que ele chamava “família portuguesa comum”, isto é, aquela em que “os filhos de um cônjuge são também filhos do outro cônjuge”. Esse – e não outro – era o *modelo* (a família “paradigmática”) a que o usufruto viual poderia idealmente servir, por ser “muito mais simples”, sempre nas palavras daquele jurista. Ele imaginava que, para uma família com *aquelas* características específicas, o usufruto funcionaria melhor do que a concorrência sucessória entre o cônjuge e *seus próprios filhos*, porque tornava desnecessária “uma nova transmissão, pouco depois, do cônjuge supérstite para os filhos do casal, com todos os encargos inerentes”.<sup>27</sup> Essa “nova transmissão” não se dá, todavia, entre o viúvo ou a viúva e filhos de anterior(es) casamento(s) ou união(ões) do *de cujus*. Oliveira Ascensão não

<sup>23</sup> Vejam-se os trabalhos citados nas anteriores notas nºs 7 (nele, p. 367) e 16 (p. 338).

<sup>24</sup> Expressão colhida no trabalho citado na anterior nota nº 16, p. 337.

<sup>25</sup> É o que claramente se extrai de obras de outros eminentes civilistas portugueses, publicadas após a reforma de 1977: LEITE DE CAMPOS, Digo. *Lições de Direito da Família e das Sucessões*. Coimbra: Almedina, 1990, p. 602; CAPELO DE SOUSA, Rabindranath. Os direitos sucessórios do cônjuge sobrevivente. In *O Direito das Sucessões: do Direito Romano ao Direito Actual*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2006, p. 1.322.

<sup>26</sup> O texto do dispositivo é este: “A partilha entre o cônjuge e os filhos faz-se por cabeça, dividindo-se a herança em tantas partes quantos forem os herdeiros; a quota do cônjuge, porém, não pode ser inferior a uma quarta parte da herança”. A doutrina portuguesa tem reconhecido o direito do cônjuge à quota mínima *mesmo quando não seja ascendente dos herdeiros concorrentes*: FRANÇA PITÃO, José António de. *A Posição do Cônjuge Sobrevivo no Actual Direito Sucessório Português*. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 1994, p. 38, nota nº 47; CARVALHO FERNANDES, Luís A. *Lições de Direito das Sucessões*. 2ª ed. Lisboa: Quid Juris, 2004, p. 354.

<sup>27</sup> Todos os trechos entre aspas estão em OLIVEIRA ASCESÃO, José de. *Direito Civil: Sucessões*. 5ª ed. Coimbra: Coimbra, 2000, nº 196, p. 343 (com meu destaque).

cogitou de famílias recompostas – para as quais, como antes se registrou (*supra*, nº 6), as legislações mais recentes têm dado resposta diversa daquela a que o PL 04/2025 deu preferência.

11. Mas a recorrente citação da obra daquele civilista português pode ainda sugerir que sua crítica à expansão dos direitos sucessórios do cônjuge, em seu país, tenha ali permanecido sem contradita. Não foi o que aconteceu. Assim, por exemplo, em substancioso estudo publicado em 2006 – quase trinta anos depois da alteração do direito sucessório naquele país, quando já se podiam concretamente avaliar os resultados que ela produziu –, o Professor Capelo de Sousa, da prestigiosa Universidade de Coimbra, defendeu a solução que, adotada em seu país em 1977, vigora até hoje (*supra*, nº 4). Ele argumenta que “os próprios descendentes e ascendentes dispersam-se face à globalização atual, enquanto o cônjuge é que acompanha dia a dia a vida do *de cuius*”; e que, “se um casamento vai até à morte de um dos cônjuges, é porque esse casamento *persistiu*, sobreviveu a bastantes vicissitudes e nele se cumpriram os deveres de auxílio mútuo e outros deveres pessoais e patrimoniais relevantíssimos. *Ubi incommoda, ibi commoda*, também. O casamento é o ato nuclear da constituição da sociedade civil, e a sua permanência com necessário desenvolvimento é extremamente complexa”.<sup>28</sup> O autor observa, em seguida, que, com a facilitação do divórcio (fenômeno também ocorrente no Brasil, nas últimas décadas<sup>29</sup>), “há que presumir que são sólidos e profícuos os casamentos dissolvidos por morte de um dos cônjuges. Portanto, há que respeitar esta solidez e proficuidade, o que justifica a legitimidade de o cônjuge sobrevivente ser *herdeiro* legítimo e legitimário *prioritário*, para mais num mundo globalizado como o atual e de família nuclear, com tendências pós-modernas, como a nossa”.<sup>30</sup>

12. Oportuno acrescentar que, no direito brasileiro, a vocação sucessória não se estende nem a ex-cônjuges nem a ex-companheiros, de acordo tanto com o regime vigente, quanto com o proposto no PL nº 04/2025 (art. 1.830). Os vínculos podem ter-se tornado “mais facilmente dissolúveis” (para repetir a expressão de Oliveira Ascensão<sup>31</sup>), mas quem um dia *foi* cônjuge ou companheiro (*e não o é mais*, ao tempo da abertura da sucessão) nada recebe. A alegada “fluidez dos relacionamentos” não tem, portanto, a relevância que se lhe quer dar, ao menos em tema de sucessão legítima.

13. Para dar fecho a essas considerações introdutórias, é oportuno e conveniente recordar que, segundo estatísticas oficiais, a expectativa de vida da mulher, no Brasil, supera a do homem há décadas (atualmente, em mais de seis anos).<sup>32</sup> Portanto, nos

<sup>28</sup> CAPELO DE SOUSA, Rabindranath. Os direitos sucessórios do cônjuge sobrevivente. In *O Direito das Sucessões: do Direito Romano ao Direito Actual*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2006, pp. 1.319-1.320 (destacado no original).

<sup>29</sup> Recordem-se a Lei nº 11.441/2007 (que previu o divórcio extrajudicial) e a EC nº 66/2010 (que suprimiu a exigência de tempo mínimo de duração do casamento para permitir o divórcio).

<sup>30</sup> Ob. cit. (nota nº 28), p. 1.320 (destacado no original).

<sup>31</sup> Cf., na p. 338 do trabalho citado em nota anterior (nº 16), a transcrição da obra de Oliveira Ascensão.

<sup>32</sup> De acordo com o Censo demográfico de 2022: veja-se <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41984-em-2023-expectativa-de-vida-chega-aos-76-4-anos-e-supera-patamar-pre-pandemia> (acesso em 14.10.2025).

casais (que constituem a ampla maioria) formados por um homem e uma mulher, a viuvez mais frequentemente atingirá a segunda, não o primeiro. Por óbvio, a nova realidade familiar e social que inevitavelmente se inaugura a partir do óbito do cônjuge terá maior impacto sobre quem, em razão do gênero, habitualmente recebe salário menor, é mais atingido pelo desemprego e mais suscetível à violência física e moral exercida por parentes do *de cujus*.<sup>33</sup> Nesse cenário, suprimir sua concorrência com descendentes ou ascendentes poderá ter um enorme impacto sobre sua capacidade financeira, comprometendo-lhe a sobrevivência, sobretudo naquelas situações de viuvez em idade avançada, frequentemente marcadas por um declínio na saúde física e mental. A atividade legiferante não pode fazer abstração da realidade brasileira.

## II. EXAME DE ALGUMAS ALTERAÇÕES PROPOSTAS NO PL Nº 04/2025.

14. Examino, brevemente, alguns pontos específicos da pretendida reforma.

15. Os arts. 1.829 e 1.850, §§ 1º e 2º, do projeto<sup>34</sup> devem ser examinados conjuntamente, pois constituem o capítulo central da reforma, em matéria de sucessão legítima. Eles alteram a ordem de vocação sucessória instituída pelo Código Civil de 2002, subtraem do cônjuge e do companheiro a qualidade de herdeiro necessário<sup>35</sup> e recriam, em favor de um ou de outro, a sucessão meramente usufrutuária. Em linhas gerais, como dito (*supra*, nº 3), isso representa um regresso ao regime instituído pelo Estatuto da Mulher Casada, no tocante ao cônjuge, ou à legislação dos anos 1990, no tocante ao companheiro. Se aprovado o PL nº 04/2025, teremos, pois, o retorno ao cenário que já foi expressivamente descrito como de “desvalorização do elemento afetivo nas relações familiares”, em que o vínculo conjugal (e, acrescento,

<sup>33</sup> Como corretamente anotado por NEVARES, Ana Luiza Maia. Do “super” cônjuge ao “mini” cônjuge: a sucessão do cônjuge e do companheiro no Anteprojeto do Código Civil (<https://www.migalhas.com.br/depeso/406048/do-super-conjuge-ao-mini-conjuge-a-sucessao-do-conjuge>). Para a autora, “[a] desigualdade de gênero parece não ter sido bem acolhida no Anteprojeto [agora, PL nº 04/2025] do Código Civil” (ob. cit., loc. cit.).

<sup>34</sup> “Art. 1.829 [do projeto]. A sucessão legítima defere-se na ordem seguinte: I - aos descendentes; II - aos ascendentes; III - ao cônjuge ou ao convivente sobrevivente; IV - aos colaterais até o quarto grau.”

“Art. 1.850 [do projeto]. Para excluir da herança o cônjuge, o convivente, ou os herdeiros colaterais, basta que o testador o faça expressamente ou disponha de seu patrimônio sem os contemplar.

§ 1º Sem prejuízo do direito real de habitação, nos termos do art. 1.831 deste Código, o juiz instituirá usufruto sobre determinados bens da herança para garantir a subsistência do cônjuge ou convivente sobrevivente que comprovar insuficiência de recursos ou de patrimônio.

§ 2º Cessa o usufruto quando o usufrutuário tiver renda ou patrimônio suficiente para manter sua subsistência ou quando constituir nova família.”

<sup>35</sup> O art. 1.845 do Código Civil, em sua atual redação, não enseja dúvida: o cônjuge é herdeiro necessário. Após o julgamento, pelo STF, do RE nº 878.694-MG, doutrina muito autorizada passou a entender que também o companheiro passou a ostentar essa condição: vejam-se NEVARES, Ana Luiza Maia. A condição de herdeiro necessário do companheiro sobrevivente. In *Revista Brasileira de Direito Civil*, v. 23, pp. 17-37 (em especial, pp. 20-27); CARVALHO, Luiz Paulo Vieira de. *Direito das Sucessões*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 2017, pp. 432-433; TARTUCE, Flávio. Companheiros são herdeiros necessários?. In PEREIRA, Rodrigo da Cunha; DIAS, Maria Berenice. *Família e Sucessões*: polêmicas, tendências e inovações. Belo Horizonte: IBDFAM, 2018, pp. 27 e ss.; SIMÃO, José Fernando. Comentário ao art. 1.845. In SCHREIBER, Anderson (et alii). *Código Civil Comentado*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 1.598.

o da união estável) se situava(m) “em posição de inferioridade em relação ao vínculo de consanguinidade na regulamentação dos direitos hereditários”.<sup>36</sup>

16. Como se procurou antes demonstrar, a adoção da sucessão usufrutuária não constitui uma tendência observável no direito comparado: ao contrário, alguns dos ordenamentos jurídicos que a consagravam, no passado, decidiram abandoná-la e a ela não retornaram (*supra*, nº 4). Além disso, já neste século, França e Suíça, que a acolheram em hipóteses muito restritas (na primeira, somente por *opção* do viúvo ou viúva), não deixaram ao arbítrio judicial a definição da base de cálculo sobre a qual o benefício deve incidir: muito ao contrário, submeteram *toda* a sucessão ao usufruto viudal, excluindo-o, porém, nas famílias recompostas (*supra*, nº 7).

17. Não se ignoram as muitas críticas dirigidas ao vigente art. 1.829, em especial ao inciso (nº I) que descreve as situações nas quais, por *exceção*, não se permite ao cônjuge (ou ao companheiro, considerada a decisão do STF no RE nº 878.694-MG) concorrer com descendentes. Nem todas as críticas, porém, são procedentes. Além disso, algumas das dúvidas que o texto inicialmente suscitava foram resolvidas pela jurisprudência, a começar pelo sentido da expressão “separação obrigatória”, fruto de equívocos no passado,<sup>37</sup> felizmente corrigidos a partir de 2014, quando o STJ passou a reconhecer que a lei ali se refere, *apenas*, à separação de bens do art. 1.641 do vigente Código, mas não àquela resultante de pacto antenupcial (e, por extensão, de pacto de união estável).<sup>38</sup> Também no STJ se acha superada, há uma década,<sup>39</sup> a questão relativa aos bens – comuns ou particulares – sobre os quais incide a herança do cônjuge casado pelo regime da comunhão parcial, quando concorra com descendentes (novamente, art. 1.829, nº I, do texto atual).<sup>40</sup> Os demais incisos (nºs II a IV) do art. 1.829, em seu texto atual, nunca suscitaram dúvidas sérias. O panorama que hoje se colhe na jurisprudência é, em relação ao art. 1.829, de estabilidade.

18. A ausência, no texto em vigor, da referência ao companheiro se tornou irrelevante, após o julgamento (concluído em 2017) do RE nº 878.649-MG, que, tendo proclamado a completa igualdade dos direitos sucessórios de cônjuges e companheiros, submeteu uns e outros à mesma disciplina legal. O STF tem entendido que, após a instituição do regime da *repercussão geral* (EC nº 45/2004), as decisões da Corte, inclusive no controle *difuso* de constitucionalidade, são *vinculantes*.<sup>41</sup> Portanto,

<sup>36</sup> NEVARES, Ana Luíza Maia. *A Sucessão do Cônjuge e do Companheiro na Perspectiva do Direito-Civil Constitucional*. 2ª ed. São Paulo: Atlas, p. 41.

<sup>37</sup> Refiro-me, por óbvio, ao acórdão proferido pelo STJ no julgamento (em 2009) do REsp nº 992.749-MS. <sup>38</sup> É o entendimento que se firmou, desde 2014, e ainda hoje é seguido: cf., na jurisprudência do STJ, AgInt EDcl AREsp nº 1.782.663-SP, 4ª Turma, j. 08.08.2022.

<sup>39</sup> REsp nº 1.368.123-SP, 2ª Seção, j. 22.04.2015.

<sup>40</sup> AgInt AREsp nº 2.766.564-SP, 4ª Turma, j. 19.05.2025.

<sup>41</sup> Por exemplo, RE nº 955.227-BA, Pleno, j. 08.02.2023. Do voto do relator (Ministro Luís Roberto Barroso) colhe-se o seguinte trecho: “Assim, aproveito para afirmar ser necessário que esta Corte reconheça que a declaração de inconstitucionalidade, em sede de recurso extraordinário com repercussão geral, possui os mesmos efeitos vinculantes e eficácia *erga omnes* atribuídos às ações de controle abstrato. Nesses casos, a resolução do Senado, a que faz menção o art. 52, X, da CF/1988, possuirá a finalidade de publicizar as decisões de inconstitucionalidade, não configurando requisito para a atribuição de efeitos vinculantes *erga omnes*” (item nº 21 do voto).



o pronunciamento do STF adquire a eficácia de verdadeira norma jurídica, que passa a integrar o sistema.<sup>42</sup>

19. A adoção do regime sucessório proposto no PL nº 04/2025 submeterá o cônjuge e o companheiro a uma situação *excessivamente* desfavorável. Ele deixará de concorrer com descendentes ou com ascendentes, sujeitando-se a injustiças manifestas e até intuitivas: assim, por exemplo, a presença de um avô do *de cujus* (na ausência de descendentes e de pais) afastará qualquer participação do cônjuge na propriedade do acervo. É uma evidente supervalorização de vínculos de sangue. Não por acaso, o legislador francês, já neste século, inverteu a ordem de vocação, passando o cônjuge adiante dos ascendentes<sup>43</sup> (com exceção dos pais, com os quais concorre) e suprimindo a reserva deles.<sup>44</sup> E o recente direito belga (em 2022) conferiu ao cônjuge uma posição de evidente vantagem em relação aos ascendentes com os quais deva concorrer (*supra*, nº 5).<sup>45</sup>

20. A restauração do usufruto viudal, tal como proposta no PL nº 04/2025, certamente será fator de enorme *insegurança jurídica*. Na tradição do direito brasileiro,<sup>46</sup> essa espécie de usufruto, quando outrora prevista, sempre teve base de cálculo definida *pelo legislador*. Era assim no Estatuto da Mulher Casada (que inseriu dois parágrafos no art. 1.611 do Código Civil de 1916, o primeiro dos quais dedicado ao usufruto) e na Lei nº 8.971/1994 (art. 2º), que vigoraram até o advento do Código Civil de 2002. Mesmo antes, em diplomas extravagantes que cuidaram de hipóteses restritas, o usufruto devia corresponder a uma fração *predeterminada* (Decreto-lei nº 3.220/1941 e Decreto-lei nº 5.187/1943, que modificou o primeiro). O PL nº 04/2025 foge à tradição,<sup>47</sup> atribuindo ao juiz o poder de instituir “usufruto sobre determinados bens da herança para garantir a subsistência do cônjuge ou convivente sobrevivente que comprovar insuficiência de recursos ou de patrimônio” (art. 1.850, § 1º, com meu destaque). A indefinição é *total*, não permitindo ao cônjuge sobrevivente uma avaliação mínima sobre riscos financeiros a que a viuvez poderá expô-lo.

<sup>42</sup> ALVIM, Teresa Arruda; DANTAS, Bruno. *Precedentes, Recurso Especial e Recurso Extraordinário*. 7ª ed. São Paulo: RT, 2023, p. 770-771: “(...) o precedente vinculante é a expressão máxima da carga normativa que caracteriza as decisões dos Tribunais brasileiros, principalmente as do Superior Tribunal de Justiça e as do Supremo Tribunal Federal. Portanto, precedente vinculante é NORMA: NORMA tem eficácia *erga omnes*” (destacado no original).

<sup>43</sup> Código civil francês, art. 757-2 (na redação da Lei nº 1.135, de 03.12.2001).

<sup>44</sup> Código civil francês, art. 916 (na redação da Lei nº 728, de 23.06.2006).

<sup>45</sup> Código civil belga, art. 4.17, § 2º (na redação da Lei de 19.01.2022).

<sup>46</sup> A rigor, tradição não apenas do direito brasileiro, mas, em geral, dos ordenamentos jurídicos que, ao longo da História, adotaram a sucessão em usufruto, invariavelmente incidente sobre uma fração *predefinida* pelo legislador. Na Itália, por exemplo, era o sistema do Código de 1865 e o da versão original do Código de 1942 (objeto da reforma de 1975, anteriormente mencionada no texto): cf. COVIELLO, Leonardo. *Successione legittima e necessaria*. 2ª ed. Milão: Giuffrè, 1938, pp. 224-225; BARASSI, Lodovico. *Le successioni per causa di morte*. 2ª ed. Milão: Giuffrè, 1944, p. 220. De igual modo, na França, antes da reforma do direito sucessório realizada a partir de 2001: cf. TERRÉ, François; LEQUETTE, Yves. *Droit Civil: les successions, les libéralités*. 2ª ed. Paris: Dalloz, 1988, nºs 187-188, pp. 186-188.

<sup>47</sup> Ordenamentos que ainda hoje acolhem a sucessão usufrutuária em favor do cônjuge não dão ao juiz uma carta branca para definir a base de cálculo do benefício: vejam-se os arts. 834 e 837 do Código Civil espanhol (de 1889) e o art. 4.17, §1er, do Código Civil belga (na redação da Lei de 19.01.2022).

21. Há um outro problema. A demonstração da “insuficiência de recursos ou patrimônio”, que o projeto enuncia como requisito à concessão do usufruto, nem sempre poderá ser feita mediante a simples exibição de documentos. No Brasil, muitos não têm contracheques,<sup>48</sup> nem quaisquer registros de movimentação financeira.<sup>49</sup> A própria declaração de ajuste anual do imposto de renda da pessoa física é costumeiramente vista com desconfiança pelo Poder Judiciário.<sup>50</sup> Ocorre que, segundo a regra do art. 612 do Código de Processo Civil, a cognição do juiz do inventário *causa mortis* não se estende às questões que exijam outras provas, além da meramente documental.<sup>51</sup> Então, a prova que se exigirá do cônjuge ou do companheiro poderá depender, em muitos casos, das “vias ordinárias” a que alude a lei processual, ou seja, da instauração de *outro* processo, ainda que da competência do mesmo órgão jurisdicional, segundo a lei de organização local. E o inventário terá sua marcha inevitavelmente *retardada*, até que se defina, naquele outro feito, se o potencial usufrutuário fez ou não prova da “insuficiência de recursos ou de patrimônio”.

22. Se o PL nº 04/2025 pretendeu simplificar a sucessão, a submissão do direito de usufruto a uma questão fática, a ser resolvida *fora* do inventário, certamente conspira contra tal objetivo; e, ainda que a questão possa eventualmente ser elucidada por documentos, a redação proposta para o § 1º do art. 1.850 “ensejará mais litigiosidade nos inventários, em razão de seu caráter extremamente aberto, já que não foi prevista qualquer baliza para que o juiz interprete o sentido e o alcance da expressão ‘subsistência’ e, ainda, quanto aos ‘determinados bens sobre os quais deva recair o usufruto’”.<sup>52</sup>

23. Aliás, o PL nº 04/2025 atribui ao cônjuge ou companheiro o (por vezes, pesado) *ônus da prova* de sua situação financeira e patrimonial. Solução mais justa – que aqui se sugere para a hipótese de aprovação da modificação da ordem de vocação hereditária (art. 1.829) – consistiria em estabelecer uma *presunção* de necessidade, invertendo, ao menos em certas situações, aquele ônus: caberia ao nu proprietário (descendente ou ascendente) a prova da existência de recursos ou de patrimônio do usufrutuário. Na parte conclusiva deste trabalho, permito-me sugerir uma redação alternativa ao art. 1.850 do projeto, que contempla a sugestão aqui formulada.

<sup>48</sup> “A taxa de informalidade (proporção de trabalhadores informais na população ocupada) foi de 37,8%, o que corresponde a 39,3 milhões de trabalhadores informais” (informação acessível em: <https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202506/taxa-de-desocupacao-recua-e-emprego-com-carteira-bate-recorde-no-trimestre-encerrado-em-maio>, publicação de 27.06.2025).

<sup>49</sup> Pesquisas recentes revelam que “mais de 35 milhões de brasileiros são invisíveis aos serviços financeiros”, ou seja, “21,7% da população adulta do país não possui contas de consumo, financiamentos, empréstimos ou faturas de cartão de crédito registrados em seu CPF” (<https://www.serasaexperian.com.br/sala-de-imprensa/estudos-e-pesquisas/mais-de-35-milhoes-de-brasileiros-sao-invisiveis-aos-servicos-financeiros-revela-estudo-inedito>; publicado em 15.04.2023).

<sup>50</sup> STJ, EDcl EDcl AgInt EDcl EDcl AREsp nº 1.757.036-DF, 4ª Turma, j. 08.05.2023 (as declarações ao Fisco são “unilaterais, incapazes de vincular terceiros”).

<sup>51</sup> “Art. 612. O juiz decidirá todas as questões de direito desde que os fatos relevantes estejam provados por documento, só remetendo para as vias ordinárias as questões que dependerem de outras provas”.

<sup>52</sup> Excerto extraído de artigo de Ana Luiza Maia Nevares, anteriormente citado (nota nº 33).

24. Por outro lado, é extremamente duvidosa a constitucionalidade da retirada do cônjuge (e, dada a equiparação afirmada pelo STF, do companheiro) do âmbito dos herdeiros necessários. Lida a motivação do acórdão proferido no RE nº 878.694-MG, é possível sustentar que a inovação proposta no PL nº 04/2025 viola a *proibição do retrocesso*, reputado princípio constitucional implícito.<sup>53</sup>

25. No item nº 6 do voto condutor do julgado, afirma-se, acerca da legítima dos herdeiros necessários, que sua justificação reside na “necessidade de assegurar aos familiares mais próximos do sucedido um patamar de recursos que permita que preservem, na medida do possível, o mesmo padrão existencial até então desfrutado”. Note-se que o acórdão alude a “familiares” (não a “parentes”), ali abrangendo, pois, o cônjuge. Na época do julgamento, o cônjuge já se estava mencionado no art. 1.750 do Código Civil e, por isso, desfrutava, como até hoje desfruta, da “proteção forte” (expressão do acórdão), consistente na impossibilidade de ser afastado da sucessão, por ato de última vontade. A proteção de “grau fraco”, a seu turno, se refere “à parte disponível da herança, em relação à qual o sucedido tem liberdade para dispor, desde que respeitados os requisitos legais para sua manifestação de vontade” (item nº 5 do voto).

26. Mais adiante, o acórdão do STF esclarece que “a Constituição estabelece para o legislador a obrigação de concretizar, por meio da legislação, os direitos fundamentais estabelecidos no texto constitucional”; e que, “quando legislador tenha cumprido tal função, impede-se tanto que (i) possa revogar tais concretizações sem aprovar legislação substitutiva, de modo a aniquilar a proteção constitucional conferida a direito, quanto que (ii) possa editar legislação substitutiva que limite ou *reduza*, de forma arbitrária ou *desproporcional*, o grau de concretização do direito fundamental *anteriormente em vigor*” (item nº 57 do voto condutor, com meus destaques). Ou seja: “a proibição de retrocesso veda que, diante de uma mesma situação de fato, sejam implementadas involuções desproporcionais na proteção de direitos ou que atinjam o seu núcleo essencial” (item nº 59 do voto). Essa proibição constitui um dos fundamentos do julgado (itens nºs 62 e 63 do voto).

27. Em relação aos direitos sucessórios do cônjuge e do companheiro, o PL nº 04/2025 retira de ambos a possibilidade de concorrer com descendentes ou com ascendentes, substituindo a sucessão em propriedade plena por uma sucessão *bem menos vantajosa* (bem menos *protetiva*), consubstanciada em direitos reais limitados e sujeitos a condições. O próprio reconhecimento do direito ao usufruto, como antes assinalado, frequentemente será, em caso de desacordo com os herdeiros preferenciais, objeto de *outro* processo, se for imprescindível a colheita de provas, além da puramente documental, para a demonstração da “insuficiência de recursos ou de patrimônio”. E o direito real de habitação, se aprovada a reforma, se sujeitará a uma condição *resolutiva*, inexistente no texto em vigor: o direito, que hoje é vitalício,<sup>54</sup> poderá cessar

<sup>53</sup> Vejam-se os itens nºs 58 e segs. do mencionado acórdão do STF.

<sup>54</sup> A vitaliciedade do direito real de habitação, tal como previsto no atual art. 1.831 do Código Civil, tem sido reconhecido pelo STJ, em julgados recentes: REsp nº 2.189.529-SP, 3ª Turma, j. 11.06.2025; REsp

quando o cônjuge ou companheiro supérstite “tiver renda ou patrimônio suficiente para manter sua respectiva moradia, ou quando constituir nova família”. Cotejado, pois, com o sistema atual, as inovações propostas no PL nº 04/2025 traduzem, em relação à posição sucessória do cônjuge e do companheiro, uma daquelas “involuções desproporcionais”, proibidas pela Constituição (*supra*, nº 26). Nesse aspecto, a reforma será inconstitucional.

28. Não me parece procedente a ideia, sustentada por defensores do projeto, de que a supressão da concorrência do cônjuge e do companheiro com descendentes ou ascendentes – e a consequente redução de sua proteção sucessória, em comparação com o sistema em vigor – seria adequadamente compensada por “propostas apresentadas na disciplina do regime de bens, *locus* mais apropriado à inserção de medidas de combate à desigualdade de gênero”.<sup>55</sup> Uma das acenadas inovações – os alimentos compensatórios previstos no art. 1.709-A do projeto<sup>56</sup> – suscitará problemas análogos aos da instituição do usufruto (*supra*, nº 21), ou seja, a necessidade de uma atividade instrutória *ad hoc*, que se desenvolverá *fora* do inventário (impossível admitir, diante da regra do art. 612 do Código de Processo Civil, que a demonstração, no caso concreto, do “desequilíbrio econômico” e da “queda brusca” no padrão de vida esteja abrangida na competência ali definida). Troca-se o certo (a sucessão em propriedade) pelo incerto (um direito de crédito sujeito aos riscos de um processo judicial). E mesmo quem sustenta a aplicação da regra dos alimentos compensatórios às sucessões *causa mortis* não deixa de expressar natural e inevitável preocupação com o fato de que a demora na definição do objeto da prestação “irá atrasar” o inventário, “uma vez que o valor dos alimentos compensatórios terá que ser fixado antes da divisão da herança”.<sup>57</sup>

29. Não me parece razoável “compensar” a perda da sólida posição sucessória, de que hoje desfrutam o cônjuge e o companheiro, com alguns ganhos marginais na disciplina do regime de bens, seja diante da notória “litigiosidade das demandas familiares”,<sup>58</sup> seja porque algumas das novidades propostas tem âmbito de aplicação

nº 2.151.939-RJ, 3ª Turma, j. 24.09.2024. A melhor doutrina sufraga tal entendimento: v.g., TEPEDINO, Gustavo; NEVARES, Ana Luíza Maia; MEIRELES, Rose Melo Vencelau. *Fundamentos do Direito Civil: Direito das Sucessões*. Rio de Janeiro: Forense, v. 7, 2020, p. 103; VELOSO, Zeno. Direito real de habitação na união estável. In DELGADO, Mario Luiz; ALVES, Jones Figueirêdo. *Questões Controvertidas no Novo Código Civil*. São Paulo: Método, 2003, p. 410: “(...) o novo Código não traz cláusula resolutiva, estabelecendo a extinção de tal direito, se o cônjuge sobrevivente casar novamente. Como as restrições não se presumem, há de se concluir que o cônjuge sobrevivente continua a exercer o benefício, ainda que constitua nova família”.

<sup>55</sup> DELGADO, Mario Luiz. O Direito das Sucessões no anteprojeto de reforma do Código Civil. In PACHECO, Rodrigo (org.). *A Reforma do Código Civil: artigos sobre a atualização da Lei nº 10.406/2002*. Brasília: Senado Federal, 2025, p. 341.

<sup>56</sup> “Art. 1.709-A [do projeto]. O cônjuge ou convivente cuja dissolução do casamento ou da união estável produza um desequilíbrio econômico que importe em uma queda brusca do seu padrão de vida, terá direito aos alimentos compensatórios que poderão ser por prazo determinado ou não, pagos em uma prestação única, ou mediante a entrega de bens particulares do devedor”.

<sup>57</sup> NEVARES, Ana Luíza Maia. Do “super” cônjuge ao “mini” cônjuge: a sucessão do cônjuge e do companheiro no Anteprojeto do Código Civil (<https://www.migalhas.com.br/depeso/406048/do-super-conjuge-ao-mini-conjuge-a-sucessao-do-conjuge>).

<sup>58</sup> Ob.cit. (nota anterior).

limitado a situações particulares, nem sempre ocorrentes nas famílias brasileiras (v.g., a de titularidade de participações societárias). Ao fim e ao cabo, o cônjuge e o companheiro, para cada um dos possíveis benefícios, sucessórios ou fundados no direito de família, terão que se sujeitar à demonstração dos respectivos requisitos e à aleatoriedade das convicções judiciais.

30. Não se justifica o retorno à ordem de vocação hereditária anterior ao Código de 2002, tendo o PL nº 04/2025 admitido estipulações “que permitam aos nubentes ou conviventes, por pacto antenupcial ou convivencial, renunciar à condição de herdeiro” (art. 426, § 1º, nº II). Essa renúncia antecipada pode resolver, *por si só*, os problemas que se costuma identificar na concorrência entre herdeiros do art. 1.829, nºs I e II, especialmente no âmbito das famílias recompostas, em que madrastas e padrastos, pela lei vigente, podem concorrer com parentes do falecido cônjuge ou companheiro. A previsão de antecipada renúncia à herança (com reciprocidade ou não, como previsto no § 3º) destruirá o (suposto) paradoxo, enxergado por muitos, de uma “alteração do regime matrimonial de bens *post mortem*”,<sup>59</sup> na hipótese de separação convencional. Paradoxo que, na verdade, *nunca* existiu: como acertadamente tem decidido o STJ, há mais de uma década, “[o] pacto antenupcial que estabelece o regime de separação total somente dispõe acerca da incomunicabilidade de bens e o seu modo de administração *no curso do casamento*, não produzindo efeitos após a morte por inexistir no ordenamento pátrio previsão de ultratividade do regime patrimonial apta a emprestar eficácia póstuma ao regime matrimonial”.<sup>60</sup> Muitos ainda não entenderam que o regime de bens *se extingue* com o fim da sociedade conjugal.<sup>61</sup>

31. A renúncia antecipada, de acordo com o modelo delineado no projeto, “pode ser condicionada (...) à sobrevivência ou não de parentes sucessíveis de qualquer classe” (art. 426, § 3º). Mantida a atual ordem de vocação hereditária (do art. 1.829), a lei permitirá, por exemplo, que a renúncia suprima a concorrência do cônjuge ou companheiro com os descendentes do *de cujus* (situação mais frequente), sem, no entanto, afastar eventual sucessão do renunciante, na ausência de descendentes, em concorrência com ascendentes (hipótese do atual art. 1.829, nº II). Os motivos que levam alguém a não desejar a participação do cônjuge, se houver descendentes, nem sempre se reproduzem na falta deles. Isso mostra a utilidade dos parágrafos que a reforma pretende inserir no art. 426. Aqui, sem dúvida, a solução adequada para os conflitos que a concorrência suscita. E tanto isso é certo que, em Portugal, lei de 2018 passou a admitir, em termos semelhantes àqueles propostos no PL nº 04/2025

<sup>59</sup> Excerto colhido no voto da Ministra Relatora no REsp nº 992.749-MS. Essa ideia ficou superada, na posterior jurisprudência da Corte.

<sup>60</sup> REsp nº 1.294.404/RS, 3ª Turma, j. 20.10.2015, com meu destaque. Vale transcrever a seguinte lição, formulada por um jurista português, mas perfeitamente aplicável ao direito brasileiro: “Aliás, o fato de os cônjuges terem estabelecido o regime da separação de bens como regime matrimonial de bens, *a questão sucessória constitui um outro problema, com fundamentos e objetivos diferentes*” (CAPELO DE SOUSA, Rabindranath. Os direitos sucessórios do cônjuge sobrevivo. In *O Direito das Sucessões: do Direito Romano ao Direito Actual*. Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: Coimbra, 2006, p. 1.322).

<sup>61</sup> Pelo atual art. 1.576 do Código Civil, “[a] separação judicial põe termo aos deveres de coabitação e fidelidade recíproca e ao regime de bens” (destaquei). O PL nº 04/2025 antecipa a produção desses efeitos para o momento da mera separação de fato (art. 1.576-A).

(embora restritamente no regime da separação, “convencional ou impositivo”), a renúncia antecipada à herança,<sup>62</sup> *sem, todavia, abolir a presença do cônjuge nas duas primeiras classes da sucessão legítima* (art. 2.133º, nº 1, letra a).

32. Algumas palavras devem ser ditas sobre o direito real de habitação. O PL nº 04/2025 restringe a concessão do benefício, o qual deixará de ser vitalício, como é no regime atual (art. 1.830).<sup>63</sup> Além disso, perderá seu caráter de exclusividade, devendo ser eventualmente compartilhado com “pessoas remanescentes da família parental (...) que demonstrarem o convívio familiar comum por prova documental” (art. 1.831-A do projeto). E, diferentemente do que hoje ocorre, são previstas duas causas para sua cessação: quando qualquer dos beneficiários “tiver renda ou patrimônio suficiente para manter sua respectiva morada, ou quando constituir nova família” (art. 1.830, § 2º, do projeto).

33. O direito real de habitação não se destina simplesmente a proporcionar um teto ao cônjuge ou companheiro sobrevivente. Ele também serve à preservação de um espaço de *afetividade*. O instituto se difundiu em vários ordenamentos jurídicos, permitindo ao jurista brasileiro abonar-se em fontes estrangeiras, para compreender seu significado e função. Na Itália, por exemplo, sentença de sua Corte Constitucional, do ano de 1989, acentuou que análogo benefício, previsto naquele país,<sup>64</sup> tem por fim *direto* a tutela de “interesses de natureza não patrimonial, (...) como a conservação da memória do cônjuge desaparecido, a manutenção do nível de vida, das relações sociais e dos *status symbols* desfrutados durante o matrimônio” – o direito à moradia ali encontra proteção apenas “de maneira indireta e eventual”.<sup>65</sup> Também a Corte de Cassação italiana expressou a ideia de que o direito de habitação tem “não apenas um valor econômico, mas, antes, um valor moral na tutela da personalidade do cônjuge supérstite que tem o direito, tanto quanto possível, de conservar, por meio da identidade da casa, memória da vida conjugal progressa”.<sup>66</sup>

34. Entre nós, o STJ tem seguido a mesma linha:

“O objetivo da lei é permitir que o cônjuge ou companheiro sobrevivente permaneça no mesmo imóvel familiar que residia ao tempo da abertura da sucessão como forma, não apenas de concretizar o direito constitucional à moradia, mas também por razões de ordem *humanitária e social*, já que *não se pode negar a existência de vínculo afetivo e psicológico estabelecido pelos cônjuges/*

<sup>62</sup> Lei nº 48, de 14.08.2018, que introduziu o novo art. 1.707-A no texto do Código Civil.

<sup>63</sup> Veja-se a nota nº 54.

<sup>64</sup> Código civil italiano, art. 540.

<sup>65</sup> Sentença nº 310, de 26.05.1989 (consultada no site da própria Corte: <https://www.cortecostituzionale.it/scheda-pronuncia/1989/310>).

<sup>66</sup> Sentença nº 488, de 22.01.1988 (citação extraída de BUCELLI, Andrea. *I legittimari*. Milão: Giuffrè, 2002, p. 60, tradução minha).

*companheiros com o imóvel em que, no transcurso de sua convivência, constituíram não somente residência, mas um lar”.<sup>67</sup>*

35. Corretamente identificada a razão do direito real de habitação, não me parece fazer muito sentido que ele seja negado (ou cesse)<sup>68</sup> por motivos puramente *patrimoniais* (“quando (...) tiver renda ou patrimônio suficiente para manter sua respectiva morada”). Um “vínculo afetivo e psicológico” com “um lar” (nas palavras do STJ) não deixa de se constituir (nem desaparece) por disponibilidade de renda ou patrimônio do viúvo ou viúva. Parece-me mais justo e coerente assegurar a qualquer deles o direito de habitação por tempo *determinado*, mantida, porém, a *vitaliciedade* do sistema em vigor quando um ou outro já tiver alcançado, no dia do óbito, uma idade avançada – solução adotada, a partir de 2018, pelo direito português, que fixou o prazo de cinco anos, mas garantiu a vitaliciedade na hipótese em que o beneficiário “tenha completado 65 anos de idade à data da abertura da sucessão”.<sup>69</sup>

36. No caso brasileiro, a eleição da mesma idade mínima pode encontrar fundamento no fato de ser aquela prevista para a aposentadoria dos homens, no Regime Geral da Previdência Social (CF, art. 201, § 7º). Recente pesquisa revelou que, “entre os aposentados, 48% dizem sentir instabilidade financeira; 45%, ter grande receio de endividamento; e 64%, não considerar o valor da aposentadoria suficiente para manter o padrão de vida”.<sup>70</sup> O direito real de habitação, nessa etapa de vida, tem obviamente maior relevância econômica do que em camadas mais jovens (e economicamente ativas) da população.

### III. CONCLUSÕES E SUGESTÕES.

37. Formulo as conclusões que neste momento me parecem cabíveis:

(a) não é conveniente a alteração da ordem de vocação hereditária, proposta no PL nº 04/2025, pela qual cônjuge ou companheiro retornarão ao terceiro lugar, após descendentes e ascendentes de qualquer grau, voltando a ocupar a posição em que um e outro se encontravam antes da entrada em vigor do atual Código Civil;

<sup>67</sup> Resp nº 2.189.529-SP, 3ª Turma, j. 10.06.2025 (excerto da ementa, com meu destaque).

<sup>68</sup> O verbo “cessar” naturalmente sugere a *interrupção* de uma situação até ali vigente. Mas a expressão “tiver renda ou patrimônio suficiente” pode ser interpretada como indicativa da condição financeira ou patrimonial do cônjuge ou do companheiro (a rigor, também dos outros potenciais beneficiários: art. 1.831, § 1º, do projeto) no próprio momento da abertura da sucessão. Nessa hipótese, não se trataria propriamente de uma cessação, mas de um óbice à *constituição* daquele direito. A redação do projeto deveria ser mais clara, considerando, também, que o § 1º proposto para o mesmo art. 1.831 se vale da expressão “se ao tempo da morte”, não repetida no § 2º.

<sup>69</sup> Código Civil português, art. 1.707-A, nºs 3 e 10 (introduzido pela Lei nº 48, de 14.08.2018). Não desconheço que, nos termos do nº 6 do mesmo art. 1.707-A, o direito de habitação não se constitui se o cônjuge “tiver casa própria no concelho da casa da moradia da família, ou neste ou nos concelhos limítrofes se esta se situar nos concelhos de Lisboa ou do Porto”. A importação dessa norma específica seria, porém, inconveniente e incompatível com a função que, no Brasil, o direito de habitação desempenha.

<sup>70</sup> <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2025-01/brasileiros-demoram-a-fazer-plano-financeiro-para-aposentadoria>.

(b) é extremamente duvidosa a constitucionalidade da alteração proposta, que, ao rebaixar o cônjuge e o companheiro no cenário sucessório, atenta contra o princípio constitucional (implícito) da proibição do retrocesso;

(c) não é conveniente a reinserção, no ordenamento brasileiro, da sucessão usufrutuária do cônjuge ou do companheiro, mais de vinte anos de sua abolição pelo Código em vigor. Nesse tempo, os tribunais cuidaram de elucidar dúvidas que o texto atual (bem mais generoso) suscitava, e a jurisprudência, constituída a partir de sua interpretação, se encontra hoje em situação de saudável estabilidade;

(d) a total indefinição, no texto proposto, da parte do patrimônio sobre o qual recairá o usufruto (“bens determinados”) e a atribuição ao potencial usufrutuário (cônjuge ou companheiro) do ônus de “comprovar insuficiência de recursos ou patrimônio” tornam ilusória a ideia de que a reforma possa “simplificar” o sistema, considerando a provável necessidade de apuração de fatos, fora do âmbito do inventário *causa mortis*, e a inevitável demora na identificação dos sucessores, premissa inafastável da partilha;

(e) se aprovada a nova redação dos arts. 1.845 e 1.850, *caput*, deve o legislador prever, ao menos para certas hipóteses, uma *presunção* de necessidade do cônjuge ou do companheiro, dispensando-o do (por vezes) árduo ônus probatório da “insuficiência de recursos ou de patrimônio”. Sugiro a inserção de um § 2º (com a renomeação do posterior parágrafo, que passaria a ser 3º) com a seguinte redação:

§ 2º. Presume-se a necessidade, até prova em contrário, nos seguintes casos:

I – se o cônjuge ou convivente [terminologia do projeto] tiver, na data do óbito, idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco anos);

II – se o cônjuge ou convivente, na data do óbito, estiver acometido de qualquer das doenças que podem isentá-lo do pagamento de imposto sobre a renda e proventos de qualquer natureza, nos termos da legislação tributária.

(f) considerada a função desempenhada pelo direito real de habitação, proponho a inclusão de um § 3º ao art. 1.831 do projeto, com a seguinte redação (inspirada no modelo português instituído em 2018):

Art. 1.831. (...)

§ 3º. O direito de habitação do cônjuge ou companheiro, em qualquer caso, terá duração mínima de 5 (cinco) anos, contados da abertura da sucessão; e será vitalício, se, na data do óbito, o cônjuge ou companheiro tiver idade igual ou superior a 65 (sessenta e cinco) anos.



(g) a reforma, se aprovada, situará o Brasil numa posição de inegável isolamento em relação a vários outros ordenamentos jurídicos, sendo certo que aqueles (Itália, Portugal, Suíça) em cuja evolução se identifica o abandono da sucessão usufrutuária em favor da sucessão em plena propriedade *não* promoveram o retorno ao regime anterior; e recentes alterações legislativas (Suíça, França) têm demonstrado a rejeição da sucessão usufrutuária quando o cônjuge deva concorrer com filho ou filhos apenas do *de cujus* (rejeição igualmente vista na Espanha, cujo Código, do final do século XIX, ainda conserva o usufruto vidual).

38. São as observações críticas que ora formulo, na sincera esperança de contribuir para o aprimoramento do direito brasileiro.

Rio de Janeiro, 21 de outubro de 2025.

CARLOS ROBERTO BARBOSA MOREIRA

OAB/RJ 61.492.

Membro da Academia Brasileira de Direito Civil



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA**

**8ª CÂMARA CRIMINAL**

**APELAÇÃO CRIMINAL Nº 0829912-30.2025.8.19.0001**

**APELANTE 1: ALAIDES FRANCISCO DE OLIVEIRA**

**APELANTE 2: CLAUDIO EGAS DE OLIVEIRA**

**APELANTE 3: EDUARDO EGAS DE OLIVEIRA**

**APELANTE 4: OCTAVIO EGAS DE OLIVEIRA**

**APELADO: MINISTÉRIO PÚBLICO**

**DESEMBARGADOR RELATOR: CLAUDIO T. DE OLIVEIRA JUNIOR**

**PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO**

**EGRÉGIA CÂMARA,**

**EMINENTE DESEMBARGADOR RELATOR,**

Cuida-se de Recurso de Apelação interposto pela defesa técnica de *Alaides Francisco de Oliveira, Claudio Egas de Oliveira, Eduardo Egas de Oliveira e Octavio Egas De Oliveira*, da r. decisão prolatada pelo Douto Juízo de Direito da 42ª Vara Criminal da Comarca da Capital (item 180333759), que *decretou o sequestro e bloqueio de veículos automotivos e valores dos ora apelantes, bem como de Adriano Roberto Tozo, José Angelo Agner Maia e da sociedade empresária Itaeté Movimentação Logística Ltda., na quantia de até R\$ 2.897.055,24 (dois milhões, oitocentos e noventa e sete mil e cinquenta e cinco reais e vinte e quatro centavos).*

Assim é que, diante de notícia-crime recebida do Estado do Paraná, o ilustrado Órgão do Ministério Público requisitou a instauração de inquérito policial (item 178073858), visando apurar a prática de crimes de estelionato, pelos ora apelantes, bem como por Adriano Roberto Tozo e José Angelo Agner Maia, representantes legais da empresa Itaeté Movimentação Logística Ltda., em prejuízo da pessoa jurídica LECCA CFI - CRÉDITO, FINANCIAMENTO e INVESTIMENTO S.A. (RO nº 001-05923/2023- item 178071041).

Findas as investigações preliminares e formada a *opinio delicti* pelo *Parquet*, foi oferecida denúncia pela prática do crime de estelionato (autos nº 0829907-08.2025.8.19.0001) e, em apartado, requerida a medida cautelar assecuratória de sequestro de bens e valores (item 178071040).

Em decisão ora impugnada (item 180333759), o Douto Juízo *a quo* deferiu a medida requerida.

A defesa técnica dos ora apelantes interpôs recurso de apelação, pugnando, em suas razões recursais (item 185832381), pela *revogação das medidas constritivas, com levantamento do sequestro de valores e bens, sob o argumento de que a suposta dívida*

*encontra-se acautelada perante o Juízo Cível, em razão da determinação de bloqueio de bens e valores em ação de execução civil, inclusive em valor muito superior ao devido, o que ensejaria indevida duplicidade de constrição patrimonial e afastaria o *periculum in mora*. Sustenta, ainda, a ausência de *fumus comissi delicti* e *periculum in mora*, vez que não haveriam indícios de infração penal, tratando-se de mero inadimplemento civil, bem como em razão da ausência de contemporaneidade entre as medidas e seu fato gerador. Argumenta, também, o não cabimento de sequestro de bens que alegam ser de origem lícita e que impedem o prosseguimento da atividade empresarial. Por fim, sustenta a impossibilidade de constrição de patrimônio da pessoa jurídica, considerando que esta não é ré no processo penal.*

Pedido de reconsideração da decisão formulado pela defesa técnica dos ora apelantes (item 188192348), aduzindo os mesmos argumentos acima destacados.

Contrarrazões apresentadas pelo ilustrado Órgão do Ministério Público, manifestando-se pelo desprovimento do recurso (item 189951952).

O *Partquet* reiterou o teor das contrarrazões recursais apresentadas, não tendo se oposto ao pedido de habilitação, como assistente de acusação, formulado pela pessoa jurídica Lecca Crédito, Financiamento E Investimento S.A. (item 190051376)

Petição da pessoa jurídica Lecca Crédito, Financiamento E Investimento S.A., manifestando-se pelo desprovimento do presente recurso de apelação (item 192211951).

Decisão do Juízo *a quo*, mantendo a decisão impugnada por seus próprios fundamentos e deferindo a habilitação do assistente de acusação (item 190588669).

Após, vieram os autos a esta Procuradoria de Justiça, para emissão do pertinente parecer.

*É o relatório, em apertada síntese.*

O presente recurso de apelo reputa-se manifestamente tempestivo, uma vez interposto, pela defesa técnica dos nominados réus, por petição nos autos, dentro do prazo legal, além de preencher os demais requisitos de admissibilidade, *merecendo, pois, ser conhecido, por essa E. Câmara.*

*Todavia, no mérito, melhor sorte não lhe estará assistindo.*

Senão, vejamos:

A partir de *notitia criminis*, foi instaurado procedimento investigatório para apurar a suposta prática de delito de estelionato, praticados, em tese, pelas pessoas físicas Alaines Francisco de Oliveira, Claudio Egas de Oliveira, Eduardo Egas de Oliveira, Octavio Egas De Oliveira e Adriano Roberto Tozo e José Angelo Agner Maia, na qualidade de representantes legais e com envolvimento da pessoa jurídica Itaeté Movimentação Logística Ltda.

Conforme apurado até o presente momento, os ora apelantes, com a intenção de receber em duplicidade – tanto das empresas devedoras quanto da cessionária, ora lesada (Lecca CFI) – pelos títulos de que a ITAETÉ era credora, celebraram contrato

simulando a cessão de créditos inacessíveis, na forma onerosa, recebendo, assim, o pagamento pela transferência da posição de credor da cessionária e, ainda, o adimplemento da dívida original.

Foram realizados pagamentos pela lesada, referentes à cessão dos créditos, em janeiro e fevereiro de 2022, na quantia de R\$ 2.897.055,24 (dois milhões, oitocentos e noventa e sete mil e cinquenta e cinco reais e vinte e quatro centavos).

Logo em seguida, já em 17/02/2022, a ITAETÉ apresentou pedido de recuperação judicial, com concessão de tutela de urgência, sendo deferido nos autos nº 0000684-62.2022.8.16.0185.

Diante dos indícios de que, desta forma, a empresa ITAETÉ buscou exonerar-se da responsabilidade pelos atos fraudulentos, o ilustrado Órgão do Ministério Público do Estado do Paraná, em 13/01/2023, remeteu os autos ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, indicando que a conduta praticada se amoldaria ao delito previsto no art. 171 do Código Penal.

Após os fatos acima noticiados, foram realizadas diversas diligências persecutórias no IP nº 001-05923/2023, instaurado mediante requisição do MP, concluindo-se pela existência do crime de estelionato e indícios de autoria dos ora apelantes, que, mediante prévio ajuste, teriam se utilizado da empresa ITAETÉ para a prática do crime, o que ensejou o *oferecimento da denúncia, distribuída sob o nº 0829907-08.2025.8.19.0001*, bem como pedido de concessão da medida assecuratória de sequestro de bens e valores.

Importa analisarmos que o instituto processual da medida cautelar ora em debate se encontra disciplinado no Capítulo VI (Das Medidas Assecuratórias), do Título VI (Das Questões e Processos Incidentes), do Livro I (Do Processo em Geral) do Estatuto Penal Adjetivo, *in verbis*:

*“Art. 127. O juiz, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou do ofendido, ou mediante representação da autoridade policial, poderá ordenar o seqüestro, em qualquer fase do processo ou ainda antes de oferecida a denúncia ou queixa”.*

*“Art. 140. As garantias do ressarcimento do dano alcançarão também as despesas processuais e as penas pecuniárias, tendo preferência sobre estas a reparação do dano ao ofendido”.*

Ainda, cumpre enfatizar que o *bloqueio de valores em contas bancárias e o sequestro de bens móveis*, como na espécie, *consistem em tutela de urgência de natureza cautelar, ou seja, assecuratória*, os quais também têm previsão legal no artigo 301 do Código de Processo Civil/2015, que ora se traslada, *in verbis*:

*"Art. 301. A tutela de urgência de natureza cautelar pode ser efetivada mediante arresto, sequestro, arrolamento de bens, registro de protesto contra alienação de bem e qualquer outra medida idônea para assecuração do direito."*

Inobstante o Código de Processo Penal em vigor não conter dispositivo legal com redação idêntica ao artigo 301 do CPC/2015, inexistente óbice legal para que se o aplique no âmbito do processo penal, tendo em vista o permissivo inserto no artigo 3º do CPP, admitindo a integração da norma jurídica.

Sobre o tema, leciona o professor RENATO BRASILEIRO DE LIMA, *in verbis*:

*"As medidas assecuratórias de natureza patrimonial, previstas no CPP entre os arts. 125 e 144-A, têm como objetivo assegurar o confisco como efeito da condenação, garantir a futura indenização ou reparação à vítima da infração penal, o pagamento das despesas processuais ou das penas pecuniárias ao Estado, sendo úteis, ademais, para fins de se evitar que o acusado se locuplete indevidamente da prática delituosa. Visam garantir, em síntese, a preservação das coisas, a fim de que possam suportar os efeitos genéricos da sentença penal condenatória a que se refere o art. 91 do CP" (in, Manual de processo penal: volume único – 8ª ed. rev., ampl. e atual. – Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 1250/1251).*

*Assim é que não merece acolhimento a pretensão que perquire o levantamento do sequestro de bens e valores, sob o fundamento de que estaria ausente o fumus boni iuris e de que não haveria prova da proveniência ilícita dos mesmos.*

O *fumus boni iuris* enseja a análise judicial da plausibilidade da medida pleiteada ou percebida como necessária a partir de critérios de *mera probabilidade e verossimilhança* e em cognição sumária dos elementos disponíveis no momento, ou seja, basta que se possa perceber ou prever a existência de indícios suficientes para a denúncia ou eventual condenação de um crime descrito ou em investigação, bem como a inexistência de causas de exclusão de ilicitude ou de culpabilidade.

Daí dispor o art. 126 do CPP que, para a decretação do sequestro, bastará a existência de *indícios* veementes da proveniência ilícita dos bens. Portanto, para a decretação do sequestro, faz-se necessário a verificação de indícios veementes da proveniência ilícita dos bens, ou seja, *não se exige que o juiz tenha certeza desta, bastando que haja elementos probatórios que permitam afirmar a existência de indício veemente, isto é, probabilidade conclusiva acerca da origem espúria do bem.*

Ao contrário do que pretende fazer crer a defesa técnica dos ora apelantes, as evidências da prática do crime de estelionato e os *indícios* da proveniência ilícita dos

bens, são fundamentos suficientes para a decisão que defere medidas assecuratórias, aí incluído o sequestro bens e valores, *não se fazendo necessário o grau de certeza exigível em eventual decisão condenatória*.

Como se não bastasse, conforme destacado na decisão ora recorrida, já foi oferecida a denúncia em face dos ora apelantes, 29ª Vara Criminal da Comarca da Capital sob o nº 0829907-08.2025.8.19.0001, fazendo cair por terra o principal fundamento exposto como óbice ao deferimento da medida cautelar postulada.

Dessa forma, tem-se que o juízo de delibação realizado pela Juízo de 1º grau quando do *recebimento da exordial acusatória* (item 178635301), reconhecendo a *presença de justa causa* para deflagração da ação penal em face dos ora apelantes, torna superado o debate acerca da existência, ou não, de indícios veementes da prática do crime que lhes é imputada.

Nesse sentido, assenta-se o entendimento que emana desse E. Tribunal de Justiça, *in verbis*:

*Ementa: DIREITO PENAL. RECURSO DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONTRA DECISÃO QUE INDEFERIU O REQUERIMENTO DE SEQUESTRO DE VALORES EM CONTA BANCÁRIA DE INVESTIGADO PELA PRÁTICA DE CRIME DE APROPRIAÇÃO INDÉBITA. MEDIDA NECESSÁRIA PARA GARANTIR A EFICÁCIA DOS EFEITOS EXTRAPENAIIS DE EVENTUAL CONDENAÇÃO. INDÍCIOS SUFICIENTES DE MATERIALIDADE E AUTORIA. CONHECIMENTO E PROVIMENTO DO RECURSO.*

*CASO EM EXAME 1. Investigação criminal acerca da suposta apropriação indébita por contador que, valendo-se de sua profissão, teria se apropriado de dinheiro de seus clientes destinado ao pagamento de tributos.*

*O Ministério Público requereu o sequestro de bens do investigado, com o fim de impedir a dissipação dos bens.*

*O requerimento foi indeferido pelo Juízo da 36ª Vara Criminal da Comarca da Capital, sob o fundamento de que a medida seria prematura, porque não havia prova suficiente da relação contratual entre o investigado e os ofendidos.*

*O Ministério Público interpôs recurso de apelação em que pleiteia a reforma da sentença para que seja deferida a medida assecuratória.*

*RAZÕES DE DECIDIR 5. Medida assecuratória que visa assegurar a eficácia dos efeitos extrapenais de eventual sentença condenatória. Possibilidade de dissipação do patrimônio do investigado.*

*Relação contratual entre os ofendidos e o investigado suficientemente indiciada pelos elementos informativos colhidos, em especial pela*

*reprodução dos e-mails trocados entre as partes. Desnecessidade de instrumento contratual para fazer prova do acordo.*

*Indícios veementes da prática do delito, que autorizam o deferimento da medida. Documentos que demonstram que o investigado recebeu o dinheiro dos ofendidos, na qualidade de contador, em sua conta bancária pessoal; bem como que os tributos devidos pela sociedade empresária dos ofendidos não foram pagos, com a inscrição do débito em dívida ativa.*

*DISPOSITIVO 8. Recurso conhecido e provido para reformar a decisão impugnada e deferir o sequestro de R\$260.685,08 (duzentos e sessenta mil, seiscentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e oito centavos) e bloqueio da conta bancária n.º 12.337-4, agência; 1669 do Banco Itaú, tendo como favorecido FERNANDO JOSÉ MORGADO NEVES - CPF: 628.796.427-87, e de eventuais outras contas bancárias vinculadas a seu CPF”*

*(TJRJ, Sexta Câmara Criminal, Apelação Criminal nº 0867255-94.2024.8.19.0001, Rel. Des. MARCELO CASTRO ANÁTOCLES DA SILVA FERREIRA, Data de Julgamento: 22/10/2024, DJe 01/11/2024) (Destacamos).*

O *periculum in mora*, por sua vez, caracteriza-se pelo fato de que a demora no curso do processo principal pode fazer com que a tutela jurídica que se pleiteia, ao ser concedida, não tenha mais eficácia, pois o tempo fez com que a prestação jurisdicional se tornasse inócua, ineficaz. Em outras palavras, *periculum in mora* nada mais é do que o perigo na demora da entrega da prestação jurisdicional.

No tocante às medidas cautelares de natureza patrimonial, como o sequestro, esse *periculum in mora* caracteriza-se pela necessidade de se garantir a preservação dos bens, direitos ou valores, pois a demora da prestação jurisdicional pode vir a possibilitar a dilapidação do patrimônio dos acusados/réus.

Assim, a medida de indisponibilidade de bens faz-se necessária diante do risco de alienação prematura do patrimônio pelos ora apelantes, hipótese que acarretaria dano irreparável uma vez que a indenização, em caso de procedência da ação penal, restaria frustrada pela ausência de bens.

Não se pode olvidar que, muitas vezes, o investigado ou acusado pode dar rápido e desconhecido destino ao proveito que do delito decorre, pelo que se apresenta o bloqueio como medida jurídica célere, apta a acautelar bens adquiridos com o proveito do crime e, com isso, evitar maiores danos ao erário.

*Ad argumentandum*, não se desconhece que qualquer ato de constrição cautelar acarrete, em tese, transtornos derivados da indisponibilidade patrimonial, ainda que provisória. Todavia, por certo que tal ato se justifica, em havendo nos autos indícios mínimos de autoria e materialidade, sendo certo que, em caso de eventual absolvição,



restarão canceladas as medidas assecuratórias, com a devolução de bens e valores, fato este que evidencia a inocorrência de risco de dano irreparável aos ora apelantes.

Outrossim, além dos prejuízos suportados pela pessoa jurídica lesada, as medidas constitutivas patrimoniais têm por fim garantir a efetividade da multa pecuniária e o pagamento das custas processuais que possam vir a ser impostas aos denunciados.

Assim, uma vez demonstrados todos os indícios necessários para o deferimento da medida cautelar postulada, conforme se infere dos termos da investigação policial de origem, *inverte-se o ônus da prova, cabendo aos ora apelantes a comprovação da licitude de seus bens, direitos e valores objeto da presente constrição judicial, bem como de sua não utilização para a prática dos delitos imputados aos investigados.*

*Tem-se, portanto, que a decisão monocrática que determinou o sequestro e bloqueio de bens do ora apelantes revestiu-se de fundamentação absolutamente idônea.*

Assim é que a referida medida assecuratória possui por finalidade garantir a indenização pelos prejuízos suportados, bem como evitar o lucro com a atividade criminosa, de modo a assegurar um dos efeitos da condenação, que consiste no perdimento dos produtos e proveitos do crime.

Nesta esteira, destaque-se o entendimento jurisprudencial que emana desse E. Tribunal, *in verbis*:

0320100-65.2018.8.19.0001 - APELAÇÃO. Des(a). ROSITA MARIA DE OLIVEIRA NETTO - Julgamento: 28/02/2023 - SEXTA CÂMARA CRIMINAL. APELAÇÃO CRIMINAL EM EMBARGOS DE TERCEIRO - SENTENÇA ATACADA QUE JULGOU IMPROCEDENTE O PLEITO DE REVOGAÇÃO DO BLOQUEIO JUDICIAL, REALIZADO VIA BACENJUD, NO VALOR DE R\$ 11.502,28 DA CONTA BANCÁRIA DA EMPRESA, ORA APELANTE - A APELANTE PRETENDE A REFORMA DA R. SENTENÇA, A FIM DE QUE SEJA DETERMINADO O RETORNO DOS AUTOS À VARA DE ORIGEM, PARA A PRODUÇÃO DAS PROVAS PERICIAL E TESTEMUNHAL, ALEGANDO CERCEAMENTO DE DEFESA, E SE ULTRAPASSADA AS PRELIMINARES, NO MÉRITO, BUSCA A PROCEDÊNCIA DOS PEDIDOS DOS EMBARGOS DE TERCEIROS - DEPREENDE-SE DO PRESENTE FEITO QUE O BLOQUEIO JUDICIAL NAS CONTAS BANCÁRIAS DA APELANTE FOI DETERMINADO NOS AUTOS DA MEDIDA CAUTELAR, TENDO POR BASE O RESULTADO DAS INVESTIGAÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO NO CURSO DA DENOMINADA "OPERAÇÃO CALVÁRIO", RELACIONADA A ESQUEMA DE DESVIO DE RECURSOS PÚBLICOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE, POR INTERMÉDIO DA CONTRATAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL CRUZ VERMELHA BRASILEIRA - FILIAL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (CVB-RS) - COM RELAÇÃO AO PLEITO PRELIMINAR, NOS TERMOS DO ART. 677 DO CPC, O EMBARGANTE DEVE APRESENTAR OS DOCUMENTOS À COMPROVAÇÃO SUMÁRIA QUANTO À POSSE OU DOMÍNIO SOBRE

O BEM, DEVENDO APRESENTAR, NA INICIAL DOS EMBARGOS DE TERCEIRO, O ROL DE TESTEMUNHAS, SENDO FACULTADO AO JUIZ A DESIGNAÇÃO DE AUDIÊNCIA PRELIMINAR - CABE AO JUIZ JULGAR ANTECIPADAMENTE A LIDE, PROFERINDO SENTENÇA DE MÉRITO, QUANDO NÃO HOUVER NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE OUTRAS PROVAS - NO CASO EM TELA, A APELANTE APRESENTOU DIVERSOS DOCUMENTOS, OS QUAIS INSTRUÍRAM A INICIAL, SEM INDICAR ROL DE TESTEMUNHAS, FAZENDO CONSTAR, TÃO SOMENTE, O REQUERIMENTO GENÉRICO: "REQUER, AINDA, A PRODUÇÃO DE TODO O GÊNERO DE PROVAS EM DIREITO ADMITIDAS (...) " - PRELIMINAR QUE SE REJEITA - NO MÉRITO, A DEFESA ALEGA QUE OS DOCUMENTOS APRESENTADOS COMPROVAM QUE A EMPRESA APELANTE NÃO POSSUI RELAÇÃO COM OS RÉUS PROCESSADOS NOS AUTOS PRINCIPAIS - IGUALMENTE, NÃO ASSISTE RAZÃO - O ARRESTO, PREVISTO NO ART. 137 DO CPP, DIFERENTEMENTE DO SEQUESTRO, NÃO PRESSUPÕE A ORIGEM ILÍCITA DOS BENS MÓVEIS, UMA VEZ QUE A CONSTRIÇÃO É DETERMINADA COM O MERO OBJETIVO DE GARANTIR A SATISFAÇÃO, EM CASO DE CONDENAÇÃO, DE EVENTUAL PENA DE MULTA, CUSTAS PROCESSUAIS E RESSARCIMENTO DOS DANOS CAUSADOS PELA INFRAÇÃO PENAL - CONSOANTE ENTENDIMENTO PACIFICADO NO C.STJ, "(...) TRATANDO-SE O ARRESTO DE MEDIDA ASSECURATÓRIA, INEXISTE OFENSA AO PRINCÍPIO DA PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA E TORNAM-SE DESPICIENDAS AS CONDIÇÕES PESSOAIS FAVORÁVEIS DO RECORRENTE, MESMO PORQUE, CASO NÃO HAJA PROLAÇÃO DE ÉDITO REPRESSIVO CONTRA A SUA PESSOA, O LEVANTAMENTO DOS BENS SERÁ AUTOMÁTICO. ESTANDO AS DECISÕES OBJURGADAS DEVIDAMENTE MOTIVADAS NA EXISTÊNCIA DE MATERIALIDADE E DE INDÍCIOS SUFICIENTES DA AUTORIA CRIMINOSA, NÃO HÁ O QUE SE FALAR EM ILEGALIDADE, POR AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO, A SER SANADA PELO REMÉDIO JURÍDICO IMPETRADO ORIGINARIAMENTE OU PELO RECLAMO RECURSAL." (STJ, RMS N. 21.967/PR, RELATOR MINISTRO JORGE MUSSI, QUINTA TURMA, JULGADO EM 5/2/2009, DJE DE 2/3/2009.) - DIANTE DA EXISTÊNCIA DE INDÍCIOS DO ENVOLVIMENTO DA EMPRESA APELANTE NA PRÁTICA DOS CRIMES, OS QUAIS ESTÃO EM APURAÇÃO NA AÇÃO PENAL PRINCIPAL, NÃO HÁ QUE SE COGITAR NO DESBLOQUEIO JUDICIAL PRETENDIDO, RAZÃO PELA QUAL A MANUTENÇÃO DA MEDIDA SE REVELA JUSTIFICADA PELA NECESSIDADE DE ASSEGURAR A EXECUÇÃO DOS EFEITOS DE EVENTUAL CONDENAÇÃO CRIMINAL. À UNANIMIDADE, É DESPROVIDO O RECURSO. (grifos nossos).

0001578-57.2021.8.19.0066 - APELAÇÃO. Des(a). PAULO SÉRGIO RANGEL DO NASCIMENTO

*Julgamento: 22/06/2021 - TERCEIRA CÂMARA CRIMINAL. APELAÇÃO DEFENSIVA. PEDIDO DE RESTITUIÇÃO DE DINHEIRO ARRESTATO NO VALOR TOTAL DE R\$ 15.000,00, POR PERTENCEREM AO CURATELADO DO APELANTE UMA PARTE E A OUTRA PERTENCER AO PRÓPRIO APELANTE (HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS). PLEITO DE REFORMA DA DECISÃO POR TEREM OS VALORES NATUREZA ALIMENTAR. A restituição de coisas apreendidas por determinação judicial está condicionada à prova da propriedade do bem e ao desinteresse na manutenção da apreensão para a futura decisão final da ação penal. Estes são os requisitos que devem estar presentes. No caso, dúvida ainda existe acerca de que o valor de R\$ 15.000,00 (quinze mil reais), arrestado por ordem judicial, para garantia de eventual dano moral experimentado, em princípio, pela vítima de acidente de trânsito, porquanto se assim não fosse, certamente, o Juízo de Piso não teria determinado a expedição de ordem para SISBAJUD. Daí, a não satisfação de um dos requisitos determinados pelas Leis Penal e Processual Penais (cf. os arts. 118, 120 e 121, do Código de Processo Penal, c/c art. 91, inc. II, do Código Penal). Ademais, a decisão do julgador de 1º grau que indeferiu a liberação do valor o faz com fundamento em que este ainda interessa ao processo judicial (art. 118 do Código de Processo Penal), não deverá ser reformada. Paralelamente, sem querer adentrar ao mérito do processo principal, o próprio Juízo a quo ainda não admitiu ter ficado esclarecido ter sido o valor apreendido, nos autos, "(...)". Em relação ao arresto, INDEFIRO o levantamento (mesmo parcial).*

*Não foi provado o caráter alimentar, conforme dito pelo MPRJ. Além disso, há ainda que se verificar possível existência de dano moral (o pagamento parcial foi apenas referente aos danos patrimoniais), ou seja, os danos causados pelo crime ainda podem ser maiores do que o valor arrestado. Intimem-se. (...)". Acrescente-se, ainda, que o próprio Ministério Público, também, salienta que o valor apreendido da conta do Requerente foi regularmente apreendido, mediante cumprimento de ordem judicial expedida para o Banco Central, onde se encontrava o montante, tudo devidamente fundamentado em decisão proferida em consonância com a lei. Aliás, ainda que não seja corolário lógico da lei processual penal a decretação de medidas assecuratórias em razão do mero recebimento da denúncia, não se pode olvidar que as providências cautelares efetivamente podem se respaldar nas conclusões oriundas do juízo de delibação da peça acusatória. Logo, havendo prova da materialidade e indícios de autoria, torna-se viável, desde então, a decretação da constrição patrimonial, como determinado pelo Juízo a quo. Em verdade, a realização de quaisquer das medidas assecuratórias previstas na legislação processual penal, tais como o sequestro, o arresto e a hipoteca legal, tem por fim garantir*

*tanto a reparação de dano ex delicto quanto a efetividade da multa pecuniária e o pagamento das custas processuais que possam vir a ser impostas ao denunciado, ora Apelante. Efetivamente, nos termos do art. 118 do Código de Processo Penal, antes de transitar em julgado a sentença final, as coisas apreendidas não poderão ser restituídas enquanto interessarem ao processo. No mesmo sentido, não é menos verdade que o mesmo art. 118 do Código de Processo Penal veda a restituição de coisas apreendidas em ações/inquéritos penais antes do trânsito em julgado da sentença. Isso não obstante, ele também ressalva que tais coisas devem ser mantidas em poder do Juízo “enquanto interessarem ao processo”, conforme sublinhado e em negrito acima. Isso, não obstante, além de não haver provas de que o valor, como alega o Apelante, pertence à uma pessoa que está sob sua tutela, ou mesmo que sejam honorários. Observa-se que o procedimento criminal em que o objeto deste recurso foi apreendido está em fase de produção de provas, sendo, por isso, necessária a manutenção da decisão de piso, até mesmo no que diz respeito ao valor parcial de R\$ 4.000.00 (quatro mil reais) - isto porque somente após proferir a sentença poderá ter-se a ideia do valor, eventualmente, fixado a título de danos morais. Ante o exposto, **NEGO PROVIMENTO AO RECURSO DE APELAÇÃO INTERPOSTO PELA REQUERENTE, MANTENDO INTEGRALMENTE A DECISÃO DE PISO.** (grifos nossos).*

*Igualmente, não merece prosperar a alegação defensiva de que não seria cabível a constrição de bens na esfera penal, eis que já operada no Juízo Cível.*

É cediço que o sequestro ostenta natureza distinta das outras medidas assecuratórias penais (arresto e hipoteca legal), ante o *interesse público* verificado a partir da natureza dos bens objetos dessa constrição - adquiridos com os proventos da infração, ainda que estejam em poder de terceiros - e do procedimento para expropriação desses bens, que transcorre na seara penal.

Ademais, o cometimento de atos criminosos, os produtos de tais atos e a identificação de seus autores são de interesses público estatal e social-coletivo, sendo sujeitos passivos tanto o Estado quanto os lesados diretos, os *quais se sobrepõem a meros interesses de natureza individual privada*, atendidos quando da decretação da penhora na esfera cível.

Assim, é assente o entendimento do E. STJ no sentido de que, considerando a natureza peculiar do sequestro, *há primazia da referida medida assecuratória frente à constrição patrimonial decretada por Juízo cível*, devendo ser revertida a quantia levantada em eventual alienação por Juízo diverso, em prol da constrição decretada pelo Juízo penal. Nesse sentido: Conflito de Competência nº 175.033/GO, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Terceira Seção, julgado em 26/5/2021, DJe de 28/5/2021.

Neste mesmo diapasão, registre-se, *in verbis*:

**CONFLITO DE COMPETÊNCIA - DETERMINAÇÃO DE SEQUESTRO E INDISPONIBILIDADE DOS BENS PELO JUÍZO CRIMINAL - PENHORA SOBRE TAIS BENS NO BOJO DE EXECUÇÃO TRABALHISTA, NO ROSTO DOS AUTOS DA AÇÃO PENAL - ATUAÇÃO DOS JUÍZOS NAS RESPECTIVAS ESFERAS DE JURISDIÇÃO - DECISÕES QUE NÃO SÃO EXCLUDENTES ENTRE SI - EMBORA VÁLIDA, A PENHORA NÃO PRODUZ EFEITOS, ENQUANTO REMANESCER O ESTADO DE INDISPONIBILIDADE DETERMINADO PELO JUÍZO CRIMINAL - CONFLITO DE COMPETÊNCIA - INEXISTÊNCIA - NÃO CONHECIMENTO.**

*I - O Juízo Trabalhista, de acordo com as informações devidamente prestadas, tendo ciência dos gravames impostos pelo Juízo criminal sobre os bens sub judice (indisponibilidade e infungibilidade), determinou a penhora sobre referidos bens, no bojo de execução trabalhista, a ser efetuada, como seria de rigor, no rosto dos autos dos processos que tramitam perante o Juízo Criminal, cuja investigação versa sobre existência de crime de “lavagem de dinheiro”;*

*II - Nesse contexto, tem-se, de fato, não se estar diante de um conflito de competência positivo, pois, in casu, além de cada Juízo suscitado encontrar-se atuando em sua própria esfera de jurisdição, sem, portanto, praticar atos processuais na mesma causa, não se constata, principalmente, que tais atos sejam excludentes entre si.*

*III - Efetivamente, tais decisões podem perfeitamente coexistir, sem que se possa concluir pela ocorrência de excesso de jurisdição do Juízo Trabalhista, pois, encontrando-se os bens sub judice sequestrados e pendendo sobre eles a indisponibilidade decretada pelo Juízo Criminal, qualquer outro ato de constrição (no caso, determinado por outro Juízo), ainda que válido, somente poderá produzir efeitos após o afastamento, por aquele Juízo (Criminal), de tais gravames (sequestro e indisponibilidade). Ademais, a penhora, tal como determinada pelo Juízo Trabalhista, efetivada no rosto dos autos da ação penal, permitirá ao Juízo Criminal, após, eventualmente, a prolação de sentença penal condenatória, bem avaliar a existência de terceiro de boa-fé, por ocasião do decreto de perda de bens em favor da União, à luz do art. 91, II, do CP.*

*IV - Conflito de Competência não conhecido.*

*(CC n. 119.915/SP, relator Ministro Massami Uyeda, Segunda Seção, julgado em 23/5/2012, DJe de 30/5/2012.)*

*Por fim, não há qualquer óbice à construção de bens em nome da pessoa jurídica, Itaeté, ainda que não figure no polo passivo da ação penal.*

Isso porque, diante das provas colhidas no procedimento investigativo, há indícios de que os ora apelantes utilizaram-se da sociedade empresária para a prática do crime em comento.

Assim é que os réus, *representantes e sócios da pessoa jurídica*, receberam de devedores originários o pagamento de títulos de créditos, que foram cedidos pela cessionária LECCA CFI, empresa lesada, posto que deixaram de, posteriormente, efetuar o repasse à lesada. Desta forma, evidenciado o locupletamento, com embolso dos valores em duplicidade.

Ademais, supostamente objetivando impedir que a sociedade lesada recuperasse os valores, os réus apresentaram pedido de recuperação judicial, distribuído sob o nº 0000684-62.2022.8.16.0185 perante a 1ª Vara de Falências e Recuperações Judiciais da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba/PR, e utilizaram-se do dinheiro que deveriam repassar à lesada para o pagamento de despesas ordinárias da pessoa jurídica.

Sobre o tema, a jurisprudência pátria tem admitido o sequestro de bens de terceiros – inclusive pessoas jurídicas, isto é, de quem não é réu na ação penal, quando existentes indícios de tenha sido utilizada para a prática delitiva ou se tenha beneficiado economicamente dela. Destaque-se julgados do E. STJ, *in verbis*:

*AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. PERDA DE BENS DECORRENTE DE CONDENAÇÃO POR LAVAGEM DE DINHEIRO. ALEGAÇÃO DE INAPLICABILIDADE DAS MEDIDAS ASSECURATÓRIAS. TESE NÃO ACOLHIDA. DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA. DESNECESSIDADE. BEM REGISTRADO EM NOME DE PESSOA JURÍDICA UTILIZADA PARA OCULTAÇÃO DE ATIVOS ILÍCITOS. FUNDAMENTAÇÃO ADEQUADA DA DECISÃO RECORRIDA. APLICAÇÃO RETROATIVA IN MALAM PARTEM. INOVAÇÃO EM SEDE DE AGRAVO. NÃO CABIMENTO. OMISSÃO NA ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA DOS BENS. AUSÊNCIA DE NULIDADE. PRESCRIÇÃO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULA N. 282/STF. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. MERA TRANSCRIÇÃO DE EMENTAS. IMPOSSIBILIDADE DE REVOLVIMENTO FÁTICO-PROBATÓRIO. INCIDÊNCIA DA SÚMULA 7/STJ. ENTENDIMENTO CONSOANTE À JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. SÚMULA N. 83/STJ. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO. O sequestro e a indisponibilidade de bens podem recair sobre patrimônio de pessoa jurídica quando há indícios veementes de que esta foi utilizada para a prática de crimes financeiros e de ocultação de valores ilícitos, independentemente da instauração formal de incidente de desconsideração da personalidade jurídica.*

*A respeito da alegação de que houve a aplicação retroativa da lei posterior menos benéfica - Lei n. 12.683/12 - trata-se de inovação em sede de agravo regimental, uma vez que a matéria não foi aventada no recurso especial.*

*“Tendo em vista a amplitude do sequestro disciplinado pelo art. 4º do Decreto-lei 3.240/1941, não há utilidade prática em exigir das instâncias ordinárias a especificação de quais bens estariam sujeitos ao arresto, já que, consoante o entendimento da Corte Especial do STJ, o sequestro da legislação especial cumpre também a função do arresto previsto no CPP (AgRg no AREsp n. 2.065.394/PR, relator Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, julgado em 2/8/2022, DJe de 10/8/2022)”.*

*A alegação de incidência de prescrição não foi objeto de análise no aresto recorrido. Nesse contexto, não é possível o exame do tema pelo Superior Tribunal de Justiça, haja vista a manifesta ausência de prequestionamento da tese jurídica. Incide, na hipótese, o verbete n. 282 do Supremo Tribunal Federal, o qual disciplina ser “inadmissível o recurso extraordinário, quando não ventilada, na decisão recorrida, a questão federal suscitada.*

*Frise-se que “a jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de que mesmo as matérias de ordem pública necessitam do prequestionamento para serem analisadas em recurso especial. Precedentes: AgRg nos EREsp 947.231/SC, Rel. Min. João Otávio de Noronha, Corte Especial, DJe 10/05/2012; AgRg nos EREsp 999.342/SP, Rel. Min. Castro Meira, Corte Especial, DJe 01/02/2012; EDcl no AgRg no Ag 1309423/ES, Rel. Min. Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 13/09/2011”.*(AgRg no REsp n. 1.308.859/RJ, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, julgado em 23/10/2012, DJe de 26/10/2012).

*Quanto ao dissídio jurisprudencial, a decisão agravada destacou que a agravante não realizou o cotejo analítico entre os acórdãos confrontados, limitando-se a transcrever a ementa do acórdão recorrido e a trecho do acórdão tido como paradigma.*

*Não se pode conhecer de recurso especial fundado na alínea “c” do permissivo constitucional quando a parte recorrente não realiza o necessário cotejo analítico entre os acórdãos confrontados, a fim de evidenciar a similitude fática e a adoção de teses divergentes, sendo insuficiente a mera transcrição de ementa.*

*Para alterar a conclusão da Corte de origem, quanto à existência de indícios para decretar as medidas cautelares (fumus boni iuris) seria necessário o revolvimento de fatos e provas, providência inadmissível na via do recurso especial, conforme dicção da Súmula 7/STJ.*

*Conforme entendimento deste Tribunal, “não há óbice ao sequestro de bens de pessoa jurídica, ainda que esta não conste do polo passivo da investigação ou da ação penal, desde que verificada a presença de indícios veementes de que tenha sido utilizada para a prática de delitos” (AgRg no REsp 1.712.934/SP, Rel. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 21/2/2019, DJe 1º/3/2019).*

*Na hipótese, a fundamentação adotada pela instância ordinária, a qual encontra-se em consonância com a jurisprudência desta Corte.*

*Portanto, a pretensão recursal não haveria de prosperar, uma vez que incidente na espécie a Súmula 83/STJ.*

*Agravo regimental não provido.*

*(AgRg no REsp n. 2.085.137/DF, relator Ministro Reynaldo Soares da Fonseca, Quinta Turma, julgado em 18/3/2025, DJEN de 26/3/2025.)*

*" (...) A fundamentação que consta na decisão do Juiz de primeiro grau e no acórdão do Tribunal de origem para decretar as medidas assecuratórias atende ao disposto no art. 4º da Lei n. 9.613 /1998, porquanto a existência de indícios suficientes da infração penal autoriza o decreto destas medidas. Assim como, também encontra fundamento no Decreto-Lei n. 3.240/1941, sendo este, por si só, suficiente para justificar a restrição patrimonial ora questionada, é plenamente possível a constrição de bens de origem lícita. Ademais, é entendimento pacífico do STJ a possibilidade de bloqueio de bens das pessoas jurídicas usadas na prática delitiva." (STJ - RMS: 68572 PE 2022/0085197-1, Relator: Ministro JESUÍNO RISSATO DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJDF, Data de Julgamento: 02/05/2023, T6 - SEXTA TURMA, Data de Publicação: DJe 05/05/2023).*

Desta forma, há claros indícios de que os ora apelantes praticaram o delito aproveitando-se da relação existente entre as pessoas jurídicas envolvidas, de modo que o bloqueio de valores das contas em nome da pessoa jurídica se mostram altamente pertinentes *in casu*.

Não há que se falar, pois, em levantamento das medidas assecuratórias, seja por não haver qualquer ilegalidade em seu deferimento, seja porque os bens interessam à ação penal, destacando-se que, repita-se, o sequestro e o bloqueio de bens independem de provas exaurientes.

Dessa forma, *no caso em comento, não merece prosperar a pretensão defensiva que sustenta a ausência dos requisitos autorizativos das medidas cautelares deferidas, ora vergastadas, tendo em vista que os pressupostos legais encontram-se devidamente explicitados.*

Assim sendo, ante a argumentação supra expendida, manifesta-se esta Procuradoria de Justiça *no sentido do conhecimento do presente recurso de apelo e, no mérito, de que lhe seja negado provimento, por essa E. Câmara.*

Rio de Janeiro, 24 de junho de 2025.

FÁTIMA MARIA FERREIRA MELO

Procuradora de Justiça







Detalhe da imagem da capa



# Jurisprudência

Os acórdãos estampados correspondem integralmente às publicações oficiais dos julgados do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.



DIREITO  
ROMANO



Supremo Tribunal Federal

• • •

Jurisprudência Criminal

• • •

**AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM  
HABEAS CORPUS 238.757 / GOIÁS**

02/12/2025

SEGUNDA TURMA

RELATOR: MIN. ANDRÉ MENDONÇA

REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. GILMAR MENDES

AGTE.(S): IGOR AQUINO DA SILVA

ADV.(A/S): RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO

ADV.(A/S): ADEMAR RIGUEIRA NETO E OUTRO(A/S)

AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS

**EMENTA:** DIREITO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. LEI GERAL DO ESPORTE. MANIPULAÇÃO DE RESULTADO ESPORTIVO. PROVIMENTO.

**I. CASO EM EXAME**

1. Agravo regimental interposto contra decisão monocrática que negou seguimento a recurso ordinário em *habeas corpus*. O recurso busca o trancamento de ação penal contra paciente denunciado pelo delito tipificado no art. 198 da Lei Geral do Esporte (Lei nº 14.597/2023), consistente, no caso concreto, em aceitar vantagem indevida para receber um cartão amarelo em um jogo de futebol.

2. A defesa sustenta que a ação penal deve ser trancada por manifesta atipicidade da conduta, sob o argumento de que a aceitação de vantagem para receber um único cartão amarelo não tem o fim específico de alterar o resultado de partida ou competição esportiva, conforme exigido pelo tipo penal.

3. O *habeas corpus* foi denegado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que entendeu que o conceito de “competição esportiva” é mais amplo do que o mero placar da partida e que o número de cartões amarelos é utilizado como critério de desempate na competição.

## II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em saber se a conduta de aceitar vantagem indevida para receber um cartão amarelo, conforme imputado ao paciente na denúncia deste caso concreto, enquadra-se no tipo penal do art. 198 da Lei Geral do Esporte, que exige a finalidade de alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado.

## III. RAZÕES DE DECIDIR

5. O trancamento da ação penal pela via do *habeas corpus* é medida excepcional, somente admissível quando transparecer dos autos, de forma inequívoca, a inocência do acusado, a atipicidade da conduta ou a extinção da punibilidade.

6. A tipicidade, como elemento de delimitação do injusto e desdobramento do princípio da legalidade estrita, exige a prévia cominação legal e a descrição adequada de uma conduta que se amolde ao tipo penal imputado.

7. A conduta imputada ao paciente no caso concreto, consistente em aceitar vantagem para provocar a obtenção pontual de um único cartão amarelo, não possui aptidão para “*alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado*”, o que indica a sua manifesta atipicidade em relação ao delito do art. 198 da Lei Geral do Esporte.

8. A conduta, embora reprovável e atentatória à ética desportiva, não se enquadra no tipo penal imputado, podendo, contudo, ensejar responsabilização disciplinar, como já ocorreu no caso. A atualização da legislação penal para abranger tais condutas deve ser promovida pela via legislativa, não pela expansão judicial do alcance dos tipos existentes.

## IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Agravo regimental provido para conceder a ordem de *habeas corpus* e determinar o trancamento da ação penal originária em relação ao paciente por manifesta atipicidade da conduta.

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, art. 5º, caput, XXXIX, XLVI, LIV, LV, LVII; CPP, art. 41, art. 395, III; Lei nº 14.597/2023, art. 198.

## ACÓRDÃO

Decisão: A Turma, por maioria, deu provimento ao agravo regimental e concedeu a ordem de *habeas corpus*, a fim de determinar o trancamento da ação penal originária em relação ao paciente por manifesta atipicidade da conduta, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencido o Ministro André Mendonça (Relator). Ausentes, justificadamente, os Ministros Nunes Marques e Luiz Fux. Presidência do Ministro Gilmar Mendes.

Brasília, 9 de fevereiro 2026.

MINISTRO GILMAR MENDES

Redator para o acórdão

*Documento assinado digitalmente*

**AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS 238.757 GOIÁS**

**RELATOR: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**

**AGTE.(S): IGOR AQUINO DA SILVA**

**ADV.(A/S): ADEMAR RIGUEIRA NETO E OUTRO(A/S)**

**AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**

## **RELATÓRIO**

### **O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):**

1. Trata-se de agravo regimental interposto contra decisão mediante a qual, com base no art. 192, "*caput*", c/c art. 312 do RISTF, neguei provimento ao recurso ordinário em *habeas corpus*.

2. A defesa reitera o que alegado na inicial do *habeas corpus* quanto à atipicidade da conduta por ausência de dolo, elemento subjetivo necessário à configuração do crime do art. 198 da Lei Geral do Esporte. Pondera que a motivação do paciente para a prática do ato esteve alheia a qualquer possibilidade de se interferir no resultado da partida, focando apenas na obtenção de lucro em casas de apostas, o qual seria conquistado independentemente do resultado do jogo. Segundo aduz, ainda que o cartão amarelo pudesse interferir no resultado da competição, tal possibilidade não motivou e nem influenciou a pactuação do ilícito. Diz que a discussão acerca da atipicidade da conduta prescinde de incursão fático-probatória. Tece considerações acerca do direito comparado e do bem jurídico tutelado pelo tipo penal imputado ao paciente.

3. Requer o provimento do agravo regimental para trancar o processo-crime por atipicidade da conduta. Apresenta, ainda, pedido de destaque para que o julgamento ocorra de forma presencial a fim de que possa ser realizada sustentação oral, bem como de remessa dos autos para julgamento pelo Plenário do STF.

É o relatório.

**MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA**

Relator



**AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS 238.757 GOIÁS**

**RELATOR: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**

**AGTE.(S): IGOR AQUINO DA SILVA**

**ADV.(A/S): ADEMAR RIGUEIRA NETO E OUTRO(A/S)**

**AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):**

- 1.O recurso não deve ser provido.
- 2.De início, resalto que os pedidos de destaque e de remessa dos autos ao Plenário desta Corte foram anteriormente analisados.
- 3.O agravante não trouxe argumentos suficientes para infirmar a decisão ora atacada, que deve ser mantida pelos seus próprios fundamentos:

“(…) 9. No caso sob análise, o Ministério Público do Estado de Goiás, com relação ao recorrente e aos supostos atos criminosos ocorridos no jogo Atlético-MG X Cuiabá, em 10/11/2022, narrou o seguinte:

‘Em novembro de 2022, no estado de São Paulo e no município de Belo Horizonte/MG, em data não precisada, porém certo que até o dia 10 de novembro de 2022, BRUNO LOPEZ DE MOURA, ÍCARO FERNANDO CALIXTO DOS SANTOS, LUIS FELIPE RODRIGUES DE CASTRO e ROMÁRIO HUGO DOS SANTOS, previamente ajustados e em unidade de desígnios, prometeram e deram vantagem patrimonial indevida com o fim de alterar o resultado ou evento de competição esportiva entre ATLÉTICO-MG X CUIABÁ, da Série A do Campeonato Brasileiro de Futebol de 2022 (FATO 21).

Nas mesmas condições de tempo e espaço, IGOR AQUINO DA SILVA (IGOR CÁRIUS), de forma consciente e voluntária, ciente da ilicitude e reprovabilidade de sua conduta, aceitou vantagem patrimonial indevida com o fim de alterar o resultado ou evento de competição esportiva entre ATLÉTICO-MG X CUIABÁ, da Série A do Campeonato Brasileiro de Futebol de 2022 (FATO 22).

Tem-se que o atleta já estava na posse da quantia de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) encaminhada de forma antecipada

para corrupção desportiva anterior, no entanto, BRUNO LOPEZ DE MOURA determinou o “cancelamento” daquela manipulação esportiva.

Em seguida, já na rodada seguinte, LUIS FELIPE RODRIGUES DE CASTRO intermediou contato para a nova corrupção esportiva, agora para assegurar que IGOR CÁRIUS fosse punido com cartão amarelo no confronto contra o ATLÉTICO-MG, o que foi aceito pelo atleta e efetivamente providenciado por IGOR CÁRIUS (...)’ (e-doc. 7, p. 18-19).

10. Imputou-se ao recorrente, ao final da peça de acusação, considerado o contexto da denominada ‘Operação Penalidade Máxima’, o suposto cometimento do crime previsto no art. 198 da Lei Geral do Esporte, assim descrito:

Art. 198. Solicitar ou aceitar, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial para qualquer ato ou omissão destinado a alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

11. O Juízo de origem, ao proferir a decisão mediante qual recebeu a denúncia, assentou a regularidade da peça, uma vez preenchidos os requisitos legais. Veja-se:

‘Primeiramente, constato que estão presentes a qualificação dos denunciados, os quais foram plenamente identificados, bem como arrolou testemunhas e informantes.

Quanto à exposição do fato criminoso, bem assim concernente às circunstâncias, consta dos autos que a presente peça acusatória está escorada em elementos de prova colhidos no âmbito do procedimento investigatório criminal n. 2023.0018.2137, instaurado para continuidade das investigações relacionadas aos fatos desvelados no contexto da denominada Operação Penalidade Máxima.

Segundo o GAECO, na presente denúncia promove-se imputação específica dos crimes perpetrados na órbita da manipulação de 13 (treze) jogos Série A do Campeonato Brasileiro de 2022, com a expressa ressalva de que demais fatos alusivos à atuação da organização criminosa e corrupções perpetradas em âmbito esportivo remanescem sob apuração.

Conforme relatado na denúncia, a atuação concreta da organização criminoso visa corromper atletas profissionais para manipulação de resultados e eventos relacionados a diversos jogos de campeonatos de futebol, inclusive, com diversas condutas criminosas perpetradas no estado de Goiás, com a oferta de elevados valores financeiros, que variam entre R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais) a R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) aos atletas cooptados. Narra a denúncia que durante o mês de setembro de 2022, o suposto grupo criminoso prometeu e efetivamente deu vultosa vantagem indevida para diversos jogadores profissionais de futebol para convencê-los a manipular os resultados e eventos determinados nas partidas, principalmente assegurar que os atletas fossem punidos com cartões amarelos.

Conforme exposto pelo GAECO, do conteúdo localizado em aparelhos celulares apreendidos apurou-se que na 25ª (vigésima quinta) rodada do campeonato brasileiro Série A de 2022, realizada entre os dias 03 (três) a 05 (cinco) de setembro, parcela dos denunciados elaborou uma “lista” de jogadores cooptados para a corrupção em âmbito esportivo Obtempero, portanto, que as condutas foram devidamente individualizadas, não havendo inépcia ou qualquer nulidade que possa macular a peça inaugural.

Isto posto, considerando que não configura hipótese para se propor acordo de não persecução penal, em relação aos aqui denunciados, RECEBO A DENÚNCIA acostada ao evento nº 01, uma vez que presente a justa causa para a persecução penal, nos termos do artigo 41 do Código de Processo Penal.’ (e-doc. 8).

12. No mesmo pronunciamento, o magistrado negou requerimento da defesa do ora recorrente, voltado à rejeição parcial da denúncia, assim se manifestando a respeito da alegada inépcia da peça de acusação:

‘(...) Por fim, destaco que não pode ser acoimada de inepta a denúncia formulada em obediência aos requisitos traçados no artigo 41 do Código de Processo Penal, descrevendo perfeitamente as condutas típicas, conforme no presente caso, cuja autoria é atribuída ao requerente e aos demais denunciados, circunstâncias que permitem o exercício da ampla defesa no seio da persecução penal, na qual se

observará o devido processo legal, existindo na peça inicial a adequada descrição das condutas que lhe foram atribuídas, motivo pelo qual se mostra inviável o reconhecimento da alegada inaptidão para o prosseguimento da presente ação penal, sendo incabível a rejeição parcial da mesma.’ (e-doc. 8, p. 5)

13. O Tribunal de Justiça, ao denegar a ordem no *habeas corpus* impetrado pela defesa, assentou ter a denúncia indicado a existência de elementos suficientes de autoria e materialidade do crime imputado ao recorrente, evidenciando a necessária justa causa para a deflagração da ação penal. Nesse sentido, frisou que “a alegada ausência do elemento subjetivo especial do tipo não está inequívoca e irrefutavelmente comprovada, dependendo da análise das provas processuais a serem produzidas durante a instrução” (e-doc. 5, p. 7). O acórdão ficou assim ementado:

‘EMENTA: *HABEAS CORPUS*. CRIME CONTRA A INCERTEZA DO RESULTADO DESPORTIVO. ALEGAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO DE ORIGEM. MATÉRIA NÃO APRECIADA PELA AUTORIDADE IMPETRADA. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA. NÃO CONHECIMENTO. TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL POR MANIFESTA ATIPICIDADE DA CONDUTA. NÃO OCORRÊNCIA. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. AUSÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. I - Não apreciada, pela autoridade impetrada, a tese de incompetência para processamento e julgamento da ação penal no foro de origem, resta inviabilizado o conhecimento da matéria, sob pena de supressão de instância. II - O trancamento da ação penal pela via estreita do *habeas corpus* é medida de exceção, que só é admissível quando patente nos autos, sem a necessidade de exame valorativo do conjunto fático-probatório, a atipicidade do fato, a ausência de justa causa a fundamentar a acusação ou, ainda, a extinção da punibilidade. III – Na espécie, os elementos de informação amealhados, que ainda não foram submetidos ao indispensável contraditório, não permitem qualquer conclusão categórica sobre a atipicidade das condutas atribuídas ao paciente, revelando-se impertinente o pedido de trancamento da ação penal. ORDEM PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESSA EXTENSÃO, DENEGADA.’ (e-doc. 5)

14. Por fim, no ato apontador como coator, o STJ concluiu pela validade das premissas, fazendo constar, no pronunciamento,

o entendimento de que *‘a elementar ‘competição esportiva’ do art. 198 da Lei Geral do Esporte (Lei n. 14.597/2023) é mais ampla do que o placar de uma partida. Embora um cartão amarelo não tenha capacidade de alterar diretamente o placar de um jogo de futebol, segundo o Regulamento Específico da Competição Brasileiro Assaí - 2022, campeonato em questão, a quantidade de cartões amarelos é critério de desempate para efeito de classificação final, podendo definir rebaixados, classificados para competições internacionais, Copa Sulamericana ou Copa Libertadores, ou mesmo o título. Fica de plano afastada a alegação de que a promessa de vantagem para receber cartão amarelo não tem o condão de alterar o resultado da competição esportiva’* (e-doc. 33, p. 2).

15. Pelo que se tem nos autos, especialmente da leitura da peça de acusação e das decisões proferidas pelas instâncias antecedentes, percebe-se a descrição clara da conduta imputada ao paciente, a viabilizar o exercício do direito de defesa, sendo atendido o disposto no art. 41 do Código de Processo Penal: *‘A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas.’*

16. Não se confundem os requisitos para o recebimento da denúncia — providência baseada em juízo de mera delibação, jamais de cognição exauriente —, com o juízo de procedência da imputação criminal, realizado tão somente ao final do processo-crime, após encerrada a instrução criminal.

17. A fase processual do recebimento da denúncia não pressupõe certeza da culpa, exigindo-se apenas indícios suficientes de autoria e materialidade. Assim, como bem leciona a doutrina, *“não se pode confundir o standard probatório (ou grau de convencimento) necessário para fins de mero juízo de admissibilidade da peça acusatória daquele necessário para condenação de alguém.”* (LIMA, Renato Brasileiro de. Manual de processo penal: volume único — 9 ed. rev., ampl. e atual. — Salvador: Ed. JusPodivm, 2021).

18. Com efeito, o entendimento do STF é pacífico no sentido de que o trancamento de ação penal, pela via estreita do *habeas corpus*, é excepcional, admissível apenas em situações de manifesta atipicidade da conduta, de inegável presença de causa de extinção da punibilidade e de ausência de elementos mínimos da autoria e da materialidade, o que não se verifica na espécie. Como bem ressaltado pelo Tribunal de Justiça, cuja óptica foi chancelada pelo

STJ, a suposta ausência do elemento subjetivo especial do tipo não está claramente comprovada de forma inequívoca e irrefutável, sendo necessária a análise detalhada das provas a serem produzidas ao longo da instrução processual. Relevante destacar, ainda, a correta observação expressada no voto condutor do acórdão recorrido, de que a elementar ‘competição esportiva’ do art. 198 da Lei Geral do Esporte *‘é mais ampla do que o placar de uma partida’*.

19. Vale lembrar o brocardo, já referido no STJ, segundo o qual o acusado se defende dos fatos a si imputados, e não da respectiva classificação jurídica, que é dotada de caráter provisório, já que permitido ao juiz, no momento da sentença, ou ao próprio Tribunal, em sede recursal, conferir enquadramento jurídico diversa.

20. Sobre a excepcionalidade do trancamento de ação penal pela via do *habeas corpus*, colaciono os seguintes precedentes:

‘Processual Penal. Agravo regimental em *Habeas Corpus*. Crime de Dispensa de Licitação. trancamento da ação penal. Desclassificação da conduta. Impossibilidade. Inadequação da via eleita. 1. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que o trancamento de ação penal só é possível quando estiverem comprovadas, de logo, a atipicidade da conduta, a extinção da punibilidade ou a evidente ausência de justa causa. Hipótese em que inexistente situação de teratologia, ilegalidade flagrante ou abuso de poder que autorize o encerramento prematuro do processo-crime. Precedentes. (...) 3. Agravo regimental a que se nega provimento.’

(HC nº 136.823-AgR/BA, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 25/04/2017, p. 08/05/2017).

‘*HABEAS CORPUS* SUBSTITUTIVO DE RECURSO ORDINÁRIO. INADEQUAÇÃO DA VIA. NÃO CONHECIMENTO. AÇÃO PENAL. DELITO SOCIETÁRIO. CRIME DE AUTORIA COLETIVA. DENÚNCIA GENÉRICA. INÉPCIA. INOCORRÊNCIA. OBSERVÂNCIA DO ART. 41 DO CPP. SUFICIENTE DESCRIÇÃO DO FATO TIDO COMO CRIMINOSO. PODER DE GESTÃO NA PESSOA JURÍDICA. INDÍCIO MÍNIMO DE AUTORIA. NÃO CONCESSÃO DA ORDEM DE OFÍCIO. 1. (...) 2. Não há abuso de acusação na denúncia que, ao tratar de crimes de autoria coletiva, deixa, por absoluta impossibilidade, de esgotar as minúcias do suposto cometimento do crime. 3. Há diferença entre denúncia genérica e geral. Enquanto

naquela se aponta fato incerto e imprecisamente descrito, na última há acusação da prática de fato específico atribuído a diversas pessoas, ligadas por circunstâncias comuns, mas sem a indicação minudente da responsabilidade interna e individual dos imputados. 4. Nos casos de denúncia que verse sobre delito societário, não há que se falar em inépcia quando a acusação descreve minimamente o fato tido como criminoso. 5. O poder de gestão configura indício mínimo da autoria das práticas delitivas realizadas, em tese, por meio de pessoa jurídica. 6. *Habeas corpus* não conhecido.’

(HC nº 118.891/SP, Rel. Min. Edson Fachin, Primeira Turma, j. 1º/09/2015, p. 20/10/2015).

‘RECURSO ORDINÁRIO EM *HABEAS CORPUS*. (...) TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL EM *HABEAS CORPUS*: MEDIDA EXCEPCIONAL A SER APLICADA SOMENTE EM CASOS DE MANIFESTA ATIPICIDADE DA CONDUTA, CAUSA DE EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE OU AUSÊNCIA DE INDÍCIOS MÍNIMOS DE AUTORIA E MATERIALIDADE DELITIVAS. RECURSO AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (...) II. A denúncia contém a adequada indicação das condutas delituosas imputadas ao ora recorrente, a partir de elementos aptos a tornar plausível a acusação, o que lhe permite o pleno exercício do direito de defesa. III. O juízo de recebimento da peça acusatória é de mera delibação, jamais de cognição exauriente. Não se pode, portanto, confundir os requisitos para o recebimento da denúncia com o juízo de procedência da imputação criminal. IV. O trancamento da ação penal, em *habeas corpus*, constitui medida excepcional que só deve ser aplicada nos casos de manifesta atipicidade da conduta, de presença de causa de extinção da punibilidade do paciente ou de ausência de indícios mínimos de autoria e materialidade delitivas. V. Recurso ao qual se nega provimento.’

(RHC nº 140.008/PR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, j. 04/04/2017, p. 26/04/2017).

21. Com efeito, para se chegar à conclusão no sentido da atipicidade da conduta, seria indispensável revolvimento da matéria fático-probatória, ao que não se presta a via estreita do *habeas corpus*. A esse respeito, cito os seguintes precedentes: HC nº 105.163/SP, Rel. Min. Cármen Lúcia, Primeira Turma, j. 03/05/2011, p. 18/05/2011; HC nº 157.282-AgR/SP, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma,

j. 04/10/2018, p. 05/11/2018; HC nº 156.894-AgR/SP, Rel. Min. Dias Toffoli, Segunda Turma, j. 18/08/2018, p. 05/09/2018; e HC nº 195.352-AgR/RS, Rel. Min. Nunes Marques, Segunda Turma, j. 05/03/2021, p. 09/04/2021. E ainda:

‘AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS*. PENAL. PRETENSÃO DE RECONHECIMENTO DA ATIPICIDADE DA CONDUTA IMPUTADA AO PACIENTE. CONDENAÇÃO FUNDAMENTADA NO CONJUNTO PROBATÓRIO DOS AUTOS. INCABÍVEL REEXAME DE PROVA EM *HABEAS CORPUS*. DECISÃO AGRAVADA MANTIDA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO.’

(HC nº 162.562-AgR/MS, Rel. Min. Cármen Lúcia, Segunda Turma, j. 23/11/2018, p. 14/02/2019).

‘PENAL MILITAR E PROCESSUAL PENAL MILITAR. RECURSO ORDINÁRIO EM *HABEAS CORPUS*. DENÚNCIA CALUNIOSA (ART. 343 DO CPM). TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL. MEDIDA EXCEPCIONAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA. REEXAME DE FATOS E PROVAS. VEDAÇÃO NA VIA DO *WRIT*. RECURSO ORDINÁRIO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O trancamento da ação penal por meio de *habeas corpus* é medida excepcional, somente admissível quando transparecer dos autos, de forma inequívoca, a inocência do acusado, a atipicidade da conduta ou a extinção da punibilidade, circunstâncias não evidenciadas na hipótese em exame. 2. Quando a denúncia descreve fatos subsumíveis, em tese, ao tipo penal, não há falar em ausência de crime ou em indiferente penal. 3. A análise da tipicidade, ou não, da conduta do recorrente demandaria aprofundado revolvimento de fatos e provas, o que é insuscetível na via do *habeas corpus*. 4. Recurso ordinário em *habeas corpus* a que se nega provimento.’

(RHC nº 112.583/CE, Rel. Min. Luiz Fux, Primeira Turma, j. 18/12/2012, p. 19/02/2013).

‘PROCESSUAL PENAL. AGRAVO REGIMENTAL EM *HABEAS CORPUS*. CRIMES DE ASSOCIAÇÃO CRIMINOSA, FALSIDADE IDEOLÓGICA, USO DE DOCUMENTO FALSO E ESTELIONATO. TRANCAMENTO DE AÇÃO PENAL. 1. O entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) é no sentido de que ‘Não se exigem, quando do recebimento da denúncia, a cognição e a avaliação exaustiva da prova ou a apreciação exauriente



dos argumentos das partes, bastando o exame da validade formal da peça e a verificação da presença de indícios suficientes de autoria e de materialidade” (HC 128.031, Rel<sup>a</sup>. Min<sup>a</sup>. Rosa Weber). 2.( ). O acolhimento da pretensão defensiva demandaria o revolvimento do conjunto fático e probatório, impossível na via processualmente restrita do *habeas corpus*. 3. (...). 5. Agravo regimental a que se nega provimento.’

(HC nº 167.631-AgR/PR, Rel. Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, j. 10/05/2019, p. 17/05/2019).”

4. Consoante destaquei na decisão agravada, o trancamento de ação penal, mormente quando em fase inicial, pela via do *habeas corpus*, é medida excepcional, justificando-se quando inequívoca a atipicidade da conduta, a extinção da punibilidade ou a ausência de indícios suficientes de autoria, o que não se verifica no caso destes autos.

5. No caso em análise, reitero que a peça acusatória atendeu o disposto no art. 41 do CPP, de modo a viabilizar o exercício do direito de defesa. Conforme fiz ver, o juiz de primeira instância assentou ter-se na denúncia apresentado indícios suficientes de autoria e materialidade do crime, de modo a justificar a abertura da ação penal. Destacou ter a exordial acusatória narrado que um suposto grupo criminoso teria oferecido e, de fato, dado expressiva vantagem indevida a diversos jogadores profissionais de futebol, dentre eles o recorrente, com o intuito de induzi-los à manipulação de resultados e eventos específicos nas partidas, notadamente para garantir a aplicação de cartões amarelos aos atletas envolvidos.

6. Reafirmo que, a fase de recebimento da denúncia não exige a demonstração da culpa em grau de certeza, sendo suficiente a presença de indícios consistentes de autoria e materialidade delitivas. A certeza quanto à presença dos elementos constitutivos do tipo penal somente poderá ser aferida ao término da persecução penal, após o regular encerramento da fase de instrução criminal. Trata-se de juízo que demanda análise aprofundada do conjunto probatório, incompatível com a etapa inaugural do processo, na qual se exige, repito, apenas a presença de indícios mínimos de autoria e materialidade, suficientes para justificar a deflagração da ação penal.

7. Além disso, reforço que alcançar conclusão diversa quanto à presença ou não do elemento subjetivo da conduta demandaria o reexame do acervo fático-probatório, incabível na via estreita do *habeas corpus*.

8. O que se busca, na verdade, é a análise da prova em substituição ao Juízo *a quo*. O Supremo Tribunal Federal pacificou entendimento no sentido de que “a ação de ‘habeas corpus’ constitui remédio processual inadequado, quando ajuizada com o objetivo (a) de promover a análise da prova penal, (b) de efetuar o reexame do conjunto probatório regularmente produzido, (c) de provocar a reapreciação da matéria de fato e (d) de proceder à revalorização dos elementos instrutórios coligidos no processo penal

*de conhecimento*” (HC nº 118.912-AgR/SP, Segunda Turma, Rel. Min. Celso de Mello, j. 17/12/2013, p. 13/02/2014).

9. Uma vez mais afirmo que o acusado se defende dos fatos imputados e não da sua tipificação jurídica, a qual tem caráter provisório e pode ser modificada pelo juiz na sentença ou pelo Tribunal em grau de recurso.

10. Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.

Ministro ANDRÉ MENDONÇA

Relator

**SEGUNDA TURMA  
EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS 238.757 GOIÁS**

**PROCED. : GOIÁS/GO**

**RELATOR(A): MIN. ANDRÉ MENDONÇA**

**AGTE.(S): IGOR AQUINO DA SILVA**

**ADV.(A/S): RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 409584/SP, 4958/TO)**

**ADV.(A/S): ADEMAR RIGUEIRA NETO (81463/DF, 11308/PE, 105229/PR)**

**AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**

**Decisão:** Após o voto do Ministro André Mendonça (Relator), que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma, Sessão Virtual de 8.8.2025 a 18.8.2025.

**Composição:** Ministros Gilmar Mendes (Presidente), Dias Toffoli, Edson Fachin, Nunes Marques e André Mendonça.

Maria Clara Viotti Beck  
Secretária da Segunda Turma

**AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS 238.757 GOIÁS**

**RELATOR: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**

**AGTE.(S): IGOR AQUINO DA SILVA**

**ADV.(A/S): RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**

**ADV.(A/S): ADEMAR RIGUEIRA NETO E OUTRO(A/S)**

**AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**

**VOTO – VISTA**

**O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES:** Trata-se de agravo regimental (eDOC 69) interposto em face de decisão monocrática por meio da qual o eminente relator, Ministro André Mendonça, negou seguimento ao recurso ordinário em *habeas corpus* (eDOC 65).

Na petição inicial do *writ*, os impetrantes almejam o trancamento de ação penal em que o paciente foi denunciado como incurso no tipo penal previsto no art. 198 da Lei Geral do Esporte (Lei 14.597/2023).

Alegam que o paciente foi denunciado por ter supostamente aceito “*vantagem patrimonial indevida para forçar o recebimento cartão amarelo no jogo entre Atlético-MG e Cuiabá (equipe na qual atuava), pela Série A do Campeonato Brasileiro de 2022*”, o que teria sido patrocinado por “*integrantes de um ‘núcleo de apostadores’ que objetivavam, por meio da realização dos atos mercadejados, a obtenção de lucro em apostas esportivas*” (eDOC 1, p. 2-3).

Na compreensão da defesa do paciente, a acusação seria “*manifestamente atípica, pois falta à aceitação de vantagem para receber cartão amarelo o fim específico de alterar o resultado do jogo, exigido pelo art. 198 da Lei n.º 14.597/2013*” (eDOC 1, p. 3). Por essa razão, requerem a concessão da ordem para “[d]ecretar o trancamento do processo em virtude da atipicidade da conduta atribuída ao PACIENTE, (art. 395, III, do CPP), pois, nem [em] abstrato, pode-se compreender que a “*aceitação de vantagem indevida para forçar o recebimento de cartão amarelo*” revelaria o dolo de falsear ou alterar o resultado de competição ou evento esportivo” (eDOC 1, p. 19).

O *habeas corpus* foi impetrado perante o Superior Tribunal de Justiça (STJ), pois movido em face de acórdão do Tribunal de Justiça de Goiás (TJGO) que houvera rejeitado um primeiro *habeas corpus* ajuizado contra a decisão de primeira instância que recebeu a denúncia.

Na origem, entretanto, sobreveio deliberação da 6ª Turma do STJ no sentido da denegação da ordem (eDOC 33), por meio de acórdão assim ementado:

**HABEAS CORPUS. “OPERAÇÃO PENALIDADE MÁXIMA”. CRIME CONTRA INCERTEZA DO RESULTADO ESPORTIVO. ART. 198 DA LEI**

GERAL DO ESPORTE (LEI N. 14.597/2023). PEDIDO DE TRANCAMENTO DA AÇÃO. AUSÊNCIA DAS HIPÓTESES AUTORIZATIVAS. CLASSIFICAÇÃO DA CONDUTA IMPUTADA. CONTROLE JUDICIAL NO MOMENTO DA SENTENÇA. INCOMPETÊNCIA DO JUÍZO. MATÉRIA NÃO DELIBERADA NO ATO COATOR. SUPRESSÃO DE INSTÂNCIA.

1. Nos termos do entendimento consolidado desta Corte, o trancamento da ação penal ou inquérito por meio do *habeas corpus* é medida excepcional, que somente deve ser adotada quando houver inequívoca comprovação da atipicidade da conduta, da incidência de causa de extinção da punibilidade ou da ausência de indícios de autoria ou de prova sobre a materialidade do delito, o que não se infere da hipótese dos autos (HC n. 307.842/BA, Ministro Ribeiro Dantas, Quinta Turma, DJe 14/12/2017).

2. A despeito de ser exigida no art. 41 do Código Penal a capitulação penal da conduta imputada, o réu se defende dos fatos, cabendo o controle dessa classificação ao juiz no momento da prolação da sentença, por meio da *mutatio libelli* ou *ementatio libelli*, arts. 383 e 384 do Código de Processo Penal.

3. A elementar “competição esportiva” do art. 198 da Lei Geral do Esporte (Lei n. 14.597/2023) é mais ampla do que o placar de uma partida. Embora um cartão amarelo não tenha capacidade de alterar diretamente o placar de um jogo de futebol, segundo o Regulamento Específico da Competição Brasileiro Assaí - 2022, campeonato em questão, a quantidade de cartões amarelos é critério de desempate para efeito de classificação final, podendo definir rebaixados, classificados para competições internacionais, Copa Sulamericana ou Copa Libertadores, ou mesmo o título. Fica de plano afastada a alegação de que a promessa de vantagem para receber cartão amarelo não tem o condão de alterar o resultado da competição esportiva.

4. Em relação à incompetência do Juízo para processo e julgamento do feito, verifico que a questão não foi objeto de deliberação no ato apontado como coator. Assim, inviável inaugurar a análise desse tema nesta Instância Superior, sob pena de supressão de instância.

5. Writ conhecido em parte e, nessa extensão, denegada a ordem.

Contra esse acórdão, foi interposto o presente recurso ordinário em *habeas corpus*, por meio do qual os impetrantes seguem sustentando a atipicidade manifesta da imputação movida contra o paciente e reiteram as razões veiculadas desde a petição de ingresso (eDOC 38).

Em sede monocrática, como adiantado, o eminente relator negou provimento ao recurso ordinário em *habeas corpus* (eDOC 65), o que ensejou o agravo regimental ora em julgamento (eDOC 69).

O julgamento do agravo regimental iniciou-se na sessão virtual da 2ª Turma ocorrida entre 8.8.2025 e 18.8.2025, oportunidade em que o relator apresentou voto no sentido da manutenção da decisão agravada.

Em linhas gerais, o eminente relator considerou que *“a peça acusatória atendeu o disposto no art. 41 do CPP, de modo a viabilizar o exercício do direito de defesa”* e que *“a fase de recebimento da denúncia não exige a demonstração da culpa em grau de certeza, sendo suficiente a presença de indícios consistentes de autoria e materialidade delitivas”*. Em sua compreensão, *“[a] certeza quanto à presença dos elementos constitutivos do tipo penal somente poderá ser aferida ao término da persecução penal”*, tratando-se de *“juízo que demanda análise aprofundada do conjunto probatório, incompatível com a etapa inaugural do processo, na qual se exige, repito, apenas a presença de indícios mínimos de autoria e materialidade, suficientes para justificar a deflagração da ação penal”*.

Em seguida, pedi vista dos autos para melhor dimensionar as particularidades do caso concreto.

É o breve relato. Passo ao voto.

A questão jurídica veiculada no presente *habeas corpus* consiste em saber se as condutas imputadas ao paciente na denúncia (eDOC 7), nos estritos termos em que descritas, são passíveis de enquadramento no tipo penal imputado (Lei 14.597/2023, art. 198).

Como bem relembra o relator em seu voto, é certo que o trancamento de ação penal pela via do *habeas corpus* é medida excepcional, somente se justificando, em situações como a invocada pelos impetrantes, quando houver certeza quanto à inequívoca atipicidade das condutas imputadas ao acusado.

Nessa linha, somente será caso de concessão da ordem se os fatos atribuídos ao paciente, em seus próprios termos, não se amoldarem ao tipo penal imputado – sendo certo que eventual discussão acerca da possível natureza controversa dos fatos porventura descritos na denúncia certamente desborda, como indica o eminente relator, dos limites cognitivos do *habeas corpus*, devendo ser objeto de eventual instrução processual.

Dito de outra forma, o juízo a ser realizado neste momento processual deve tomar como premissa os fatos narrados pelo órgão acusatório e aferir se as condutas imputadas ao paciente, nos termos em que descritas pelo órgão ministerial, enquadram-se ou não no tipo penal. Apenas se não se enquadrarem, haverá constrangimento ilegal a ensejar a concessão da ordem para trancar a ação penal por ausência de justa causa.

Estabelecidos os limites cognitivos do feito, entendo, com todas as vênias às razões trazidas pelo relator, que o caso concreto enseja a concessão da ordem de *habeas corpus*, por estar caracterizada, a meu ver, a manifesta atipicidade das condutas imputadas ao paciente pelo órgão acusatório.

Penso que se trata de situação que submete o paciente a inequívoco constrangimento ilegal não apenas em virtude da ausência de justa causa para o exercício da ação penal (CPP, art. 395, III), como também porque a persistência da persecução penal na espécie importa em violação do próprio princípio da legalidade, norma fundamental do direito penal moderno, na forma do disposto no art. 5º da Constituição.

De uma maneira geral, o sistema de justiça penal funda-se no princípio da legalidade (Constituição, art. 5º, *caput* e XXXIX), o qual, por sua vez, possui relação de íntima conexão com a própria ideia de Estado de Direito e com as aspirações liberais e democráticas de separação de poderes e de proteção dos direitos fundamentais (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Saraivajur, 2019. p. 534).

Dentro dessa lógica, tem-se que as restrições impostas pela legalidade exigem que qualquer intervenção no âmbito das liberdades fundamentais seja sempre lastreada em prévia autorização legislativa e nos estritos limites daquilo que é legal e constitucionalmente admissível, conforme já tive a oportunidade de pontuar em estudos doutrinários (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 17ª ed. São Paulo: Saraivajur, 2019. p. 534).

Ainda no tocante à legalidade, Luigi Ferrajoli prevê o estrito cumprimento à lei como núcleo central ou fundante, modelo-limite ou regulador do sistema de justiça criminal. Partindo dessa ideia, ao discorrer sobre a legalidade e as demais garantias penais e processuais penais, aduz Ferrajoli que:

o princípio da legalidade estrita implica todas as demais garantias – da materialidade da ação ao juízo contraditório – como outras tantas condições de verificabilidade e de verificação e constitui por isso também o pressuposto da estrita jurisdiccionariedade do sistema. Precisamente, [...] a legalidade estrita garante a verificabilidade e a falseabilidade dos tipos penais abstratos, assegurando, mediante as garantias penais, a denotação taxativa da ação, do dano e da culpabilidade, que foram seus elementos constitutivos. Enquanto isso, a estrita jurisdiccionariedade garante a verificação e a falseabilidade dos tipos penais concretos, assegurando mediante as garantias processuais e os pressupostos empíricos do ônus da prova a cargo da acusação e do direito de contestação por parte da defesa. [...] À medida que tais princípio estejam incorporados no ordenamento positivo sob a forma de princípios constitucionais ou, em todo caso, legais, constitui ele também um modelo normativo de legitimidade jurídica ou de validade. (FERRAJOLI, Luigi. *Direito e Razão: teoria do garantismo penal*. 6ª ed. Roma: Laterza, 2000. p. 77-78)

É, portanto, dentro desse contexto que o princípio da legalidade penal, estabelecido pela Constituição Federal (art. 5º, XXXIX) e devidamente detalhado na doutrina de Ferrajoli, se associa e se vincula às demais garantias fundamentais do devido processo legal (Constituição, art. 5º, LIV), do contraditório e da ampla defesa (Constituição, art. 5º, LV), da presunção de não-culpabilidade (Constituição, art. 5º, LVII) e da individualização da pena (Constituição, art. 5º, XLVI).

A partir da legalidade é que são erigidas as bases centrais do sistema de justiça criminal, tradicionalmente vinculado à noção de que a aplicação da pena e de seus demais efeitos condenatórios requer a prévia cominação legal e a afirmação da culpa em um processo com contraditório, após a prolação de uma sentença penal transitada em julgado.

Em suma, a conclusão que se extrai de todos esses desenvolvimentos pode ser sintetizada na premissa de que a cominação de qualquer sanção ou efeito penal requer a prévia definição em lei e a sua aplicação por parte da autoridade judicial ao final de um processo instaurado de forma válida e eficaz, com garantia de defesa e contraditório, na forma do que consta expressamente previsto no art. 5º, XXXIX da Constituição.

Na ambiência do princípio da legalidade como fundamento para o exercício do poder punitivo, um dos conceitos igualmente centrais para o direito penal hodierno é a ideia da tipicidade enquanto componente essencial de delimitação estrita do injusto penal.

Como relembra Juárez Tavares, a doutrina penal contemporânea reconhece a existência de quatro elementos essenciais que integram o delito: a ação (ou conduta), a tipicidade, a antijuridicidade e a culpabilidade (TAVARES, Juárez. *Fundamentos de teoria do delito*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 117).

Na ambiência do princípio da legalidade, a tipicidade surge como densificação consequente do postulado *nullum crimen, nulla poena sine lege*, pressupondo a congruência entre a ação concreta e o paradigma legal, consistindo o tipo legal em formulação geral e abstrata de possível conduta à qual se comina uma pena.

Acerca das chamadas funções do tipo, Juárez Tavares bem esclarece que a temática sofreu significativa transformação após o advento das constituições liberais democráticas contemporâneas. O autor recupera a categorização das funções do tipo construída por Claus Roxin a partir da obra de Ernst Beling e propõe o reconhecimento de outras duas novas funções do tipo:

essas novas funções só se tornaram possíveis depois das formulações penais vinculadas às Constituições de pós-guerra, que estabeleceram limites positivos ao poder punitivo. Assim, a função sistemática se relaciona àquela proposta de BELING, de incluí-lo como elemento essencial do conceito de delito, de modo a proceder à diferenciação entre os diversos delitos previstos na



parte especial do Código Penal. A função político-criminal decorre do princípio da legalidade, pois somente podem ser caracterizadas como criminosas aquelas condutas descritas estritamente por uma lei formal. Já a função dogmática está associada à definição do objeto e dos limites do erro de tipo. O tipo constitui, nesse caso, o parâmetro da estrutura do dolo.

As funções designadas por ROXIN são perfeitamente válidas, mas ainda não esgotam todo o significado do tipo. [...] Por conseguinte, devem ser atribuídas ao tipo ainda mais duas outras funções: de delimitação do injusto e de comunicação.

A função de delimitação do injusto é extraída diretamente do enfoque que trata, conjuntamente, tipicidade e antijuridicidade. [...] Com ela, o que se pretende é delimitar o injusto em face do processo de imputação, que está vinculado à lesão ou ao perigo concreto de lesão de bem jurídico, como seu pressuposto indeclinável. Nesse ponto o tipo funciona como elemento inicial de verificação se uma determinada conduta é capaz de produzir dano ou perigo concreto ao bem jurídico. [...]

A função de comunicação está associada ao próprio conteúdo da norma incriminadora, que deve servir de parâmetro de orientação de conduta para os cidadãos mediante um processo de mensagens normativas, enunciadas nas respectivas definições de delito (TAVARES, Juárez. *Fundamentos de teoria do delito*. São Paulo: Tirant lo Blanch, 2020. p. 194-195).

Assim, no que importa especialmente à resolução do caso concreto, registro que a tipicidade, enquanto elemento de delimitação do injusto, surge como desdobramento direto do postulado da legalidade estrita.

Em face de tais construtos normativos, a instauração de uma persecução penal legítima pressupõe a prévia cominação legal e a descrição adequada de uma conduta que se amolde ao tipo penal imputado, nos termos em que previsto na legislação penal.

Estabelecidas essas premissas, relembro que, nos termos do que constou na denúncia (eDOC 7), as condutas atribuídas ao paciente restaram assim delimitadas:

Em novembro de 2022, no estado de São Paulo e no município de Belo Horizonte/MG, em data não precisada, porém certo que até o dia 10 de novembro de 2022, BRUNO LOPEZ DE MOURA, ÍCARO FERNANDO CALIXTO DOS SANTOS, LUIS FELIPE RODRIGUES DE CASTRO e ROMÁRIO HUGO DOS SANTOS, previamente ajustados e em unidade de desígnios, prometeram e deram vantagem

patrimonial indevida com o fim de alterar o resultado ou evento de competição esportiva entre ATLÉTICO-MG X CUIABÁ, da Série A do Campeonato Brasileiro de Futebol de 2022 (FATO 21).

Nas mesmas condições de tempo e espaço, IGOR AQUINO DA SILVA (IGOR CÁRIUS), de forma consciente e voluntária, ciente da ilicitude e reprovabilidade de sua conduta, aceitou vantagem patrimonial indevida com o fim de alterar o resultado ou evento de competição esportiva entre ATLÉTICO-MG X CUIABÁ, da Série A do Campeonato Brasileiro de Futebol de 2022 (FATO 22).

Tem-se que o atleta já estava na posse da quantia de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) encaminhada de forma antecipada para corrupção desportiva anterior, no entanto, BRUNO LOPEZ DE MOURA determinou o “cancelamento” daquela manipulação esportiva.

Em seguida, já na rodada seguinte, LUIS FELIPE RODRIGUES DE CASTRO intermediou contato para a nova corrupção esportiva, agora para assegurar que IGOR CÁRIUS fosse punido com cartão amarelo no confronto contra o ATLÉTICO-MG, o que foi aceito pelo atleta e efetivamente providenciado por IGOR CÁRIUS (doc. 21 e doc. 22). [...]

Em reforço, consoante já narrado, na mesma 37ª rodada, os denunciados igualmente promoveram novo episódio de manipulação esportiva ao prometerem valores indevidos ao jogador IGOR AQUINO DA SILVA, vulgo IGOR CÁRIUS, para que fosse punido com cartão amarelo no jogo do seu time, o CUIABÁ, contra o ATLÉTICO-MG, tendo IGOR aceitado a aludida promessa (FATO 21 e FATO 22).

Saliente-se que IGOR CÁRIUS já tinha sido cooptado e concordado com outras duas corrupções esportivas, dentre elas, na rodada imediatamente anterior, em 06 de novembro, quando aceitou a promessa de pagamento espúrio para receber cartão amarelo no jogo realizado entre CUIABÁ X PALMEIRAS.

Ocorre que, tal qual ocorreu com DADÁ BELMONTE, como o êxito das apostas da organização criminosa dependia da ocorrência de todos os eventos encomendados e considerando que EDUARDO BAUERMANN, no primeiro jogo daquela rodada, não foi punido, os denunciados resolveram “cancelar” a manipulação no jogo de IGOR CÁRIUS, mesmo tendo o atleta concordado e, inclusive, recebido valores espúrios antecipadamente.

Tem-se que LUIS FELIPE realizou a intermediação com IGOR, e na oportunidade, efetuou transferências bancárias previamente à

partida entre CUIABÁ X PALMEIRAS, que resultaram em saldo de R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) direcionados para a conta de WALISSON OLIVEIRA DOS SANTOS<sup>63</sup>, primo da esposa de IGOR CÁRIUS.

Ato contínuo, aproveitando-se do contato e inclusive da transferência de quantia monetária anterior, os denunciados BRUNO, ÍCARO, ROMARINHO e LUÍS FELIPE promoveram nova corrupção desportiva, aliciando IGOR CÁRIUS para que fosse punido com cartão amarelo no jogo entre ATLÉTICO-MG x CUIABÁ, realizada no dia 10 de novembro de 2022 (FATO 21 e FATO 22), o que foi aceito pelo atleta (eDOC 7, p. 19 e p. 68-69).

Como se vê, o paciente é acusado de ter recebido R\$ 30.000,00 (trinta mil reais) para provocar uma falta a fim de receber um cartão amarelo em uma partida do Campeonato Brasileiro de Futebol de 2022, alterando artificialmente o curso da referida competição em benefício de organização criminosa que auferia lucros mediante manipulações no mercado de apostas.

Segundo o órgão acusatório, trata-se de conduta que se enquadraria no tipo penal previsto no art. 198 da Lei Geral do Esporte (Lei 14.597/2023), assim descrito:

Art. 198. Solicitar ou aceitar, para si ou para outrem, vantagem ou promessa de vantagem patrimonial ou não patrimonial para qualquer ato ou omissão destinado a alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado:

Pena - reclusão, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.

Conquanto não me pareça haver dúvidas acerca da reprovabilidade e até mesmo da relevância penal do conjunto de condutas descritas na denúncia, no que se refere especificamente à conduta atribuída ao paciente, penso que não houve a descrição de atuação típica nos termos do art. 198 da Lei Geral do Esporte.

Como salienta Roberto Delmanto em comentário ao referido dispositivo normativo, o tipo penal em questão exige a solicitação ou aceitação de vantagem *“para obter qualquer ato ou omissão com a finalidade de alterar (mudar, modificar) ou falsear (tornar falso, falsificar) resultado de competição ou evento esportivo”*, de modo que *“se a finalidade for outra, não haverá o crime deste art. 198”* (DELMANTO, Roberto. *Leis Penais Especiais comentadas*. São Paulo: SaraivaJur, 2025. p. 1289).

Nesse contexto, penso que razão assiste aos impetrantes quanto ao fato de que a conduta imputada ao paciente não ostenta a aptidão de alterar o resultado da competição esportiva em questão, carecendo de adequação típica para fins de prosseguimento da persecução penal discutida nestes autos.

Com todas as vênias ao entendimento em sentido contrário, penso que a conduta referente à provocação de um único cartão amarelo, tal como imputado ao paciente, não é capaz de *“alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado”* – o que, a meu ver, faz ruir a hipótese acusatória por manifesta atipicidade.

Por outro lado, em sentido diametralmente oposto, registro que a 6ª Turma do STJ, ao denegar a ordem pretendida nestes autos, considerou que *“a elementar ‘competição esportiva’ é mais ampla do que o placar de uma partida”*, de modo que, *“embora um cartão amarelo não tenha capacidade de alterar diretamente o placar de um jogo de futebol, segundo o Regulamento Específico da Competição Brasileiro Assaí - 2022, campeonato em questão, a quantidade de cartões amarelos é critério de desempate para efeito de classificação final”* (eDOC 33, p. 6). Por essa razão, a Corte de origem afastou a alegação dos impetrantes de que a conduta atribuída ao paciente não teria o condão de alterar o resultado de competição esportiva, como exigido pelo tipo penal.

De fato, como destacado no acórdão recorrido, é certo que o número de cartões amarelos constou como um dos critérios subsidiários de desempate para a classificação final do Campeonato Brasileiro de 2022. A esse respeito, nos termos do art. 15 do regulamento da referida competição, em caso de empate entre dois ou mais clubes na pontuação, seriam observados, para efeito de classificação final, em ordem, os seguintes critérios: *“1º) maior número de vitórias; 2º) maior saldo de gols; 3º) maior número de gols pró; 4º) confronto direto; 5º) menor número de cartões vermelhos recebidos; 6º) menor número de cartões amarelos recebidos; 7º) sorteio”* (CBF, Regulamento Específico da Competição Brasileiro Assaí – 2022, art. 15).

Nada obstante, ainda assim não considero que a conduta efetivamente imputada ao paciente, referente à obtenção de um único cartão amarelo, tenha a aptidão de influir na classificação final do campeonato, seja diante da inexpressividade quantitativa da conduta (a título ilustrativo, registro que o time integrado pelo paciente obteve 76 cartões amarelos ao longo do Brasileiro 2022), seja diante da natureza absolutamente subsidiária do número de cartões obtidos enquanto critério de desempate (sexto de sete critérios de desempate, à frente apenas do sorteio). De igual modo, não me parece que tal desiderato (alterar a classificação final do campeonato mediante o falseamento de critério de desempate) tenha sido vislumbrado pelo paciente durante o alegado *iter criminis*, tampouco esta motivação restou descrita na denúncia.

Situação absolutamente distinta seria verificada se ao paciente fosse imputada a conduta de promover reiterada e sistematicamente a obtenção artificiosa de cartões amarelos – o que, aí sim, teria o condão de influenciar o resultado da competição e, consequentemente, relevância penal na forma do art. 198 da Lei Geral do Esporte. Nada obstante, embora essa tenha sido a imputação dirigida na denúncia aos seus aliciadores, ao paciente foi atribuída somente a obtenção pontual de um cartão amarelo, como destacado acima.

Assim, uma vez que a atuação especificamente imputada ao paciente não possui, a meu ver, o condão de *“alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado”* (Lei 14.597/2023, art. 198), impõe-se a conclusão no sentido da manifesta atipicidade da conduta.

Ressalto uma vez mais que não há dúvidas quanto à reprovabilidade da conduta do paciente, tampouco que a conduta descrita atenta contra a integridade da competição esportiva em questão. Para que qualquer conduta tenha relevância penal, entretanto, é necessário que haja prévia cominação legal, o que não me parece ser o caso em relação à conduta especificamente imputada ao paciente.

Independentemente disso, entendo que se trata de ocorrência ainda assim bastante grave, atentatória à ética desportiva e à integridade da competição, bem como plenamente apta a gerar responsabilização disciplinar. Aliás, tem-se notícia que foi exatamente o que ocorreu na espécie, uma vez que, em virtude dos fatos objeto da denúncia tratada nestes autos, o paciente restou afastado dos campos por um ano por força de decisão do Superior Tribunal de Justiça Desportiva (STJD) (cf. <https://ge.globo.com/pe/futebol/times/sport/noticia/2023/08/11/entenda-por-que-carius-do-sport-recebeu-suspensao-de-um-ano-e-meio-apos-ser-absolvido-pelo-stjd.ghml>).

No particular, ressalto que a conduta imputada ao paciente é punível na forma do art. 103 do atual Regulamento Geral de Competições da Confederação Brasileira de Futebol (CBF), segundo o qual:

Art. 103 – Com o objetivo de evitar a manipulação de competições esportivas, ou a ocorrência de um fato ou eventos específicos no seu decurso, considerar-se-á conduta ilícita praticada por atletas, técnicos, membros de comissão técnica, dirigentes e membros da equipe de arbitragem e todos aqueles que, direta ou indiretamente, possam exercer influência sobre uma competição, os seguintes comportamentos:

§ 1º - Manipulação de competições esportivas refere-se a qualquer acordo, ato ou omissão intencional que vise alterar irregularmente o resultado ou o desenrolar de uma competição esportiva, eliminando, no todo ou em parte, a natureza imprevisível do evento, com o objetivo de obter vantagens indevidas. Isso inclui: [...]

IV- acordos, verbais ou escritos, para influenciar ilegalmente o resultado de partidas ou o desenrolar de uma partida ou competição; [...]

VII - Qualquer outra conduta que impacte ilegalmente partidas, competições ou campeonatos.

Repare-se que a norma disciplinar é bastante mais abrangente do que o tipo penal do art. 198 da Lei Geral do Esporte, e compreende não somente atos que se destinem “a alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado”, como também “fato ou eventos específicos no seu decurso” que possam “exercer influência sobre uma competição” e visem não somente “alterar irregularmente o resultado”, como também influam sobre “o desenrolar de uma partida ou competição”.

Caso o legislador tivesse adotado, com as delimitações exigidas pelo estatuto epistemológico da ciência penal, fórmula redacional assemelhada, talvez seria possível cogitar eventual responsabilização penal do paciente. Como, porém, o tipo penal imputado teve sua hipótese de incidência delimitada a condutas que almejem “alterar ou falsear o resultado de competição esportiva ou evento a ela associado”, tenho que o reconhecimento da atipicidade da conduta é medida que se impõe no caso concreto.

A atualização da legislação penal que abrange a prática desportiva, embora pareça necessária para que o direito penal possa punir condutas que afetam a credibilidade das competições, deve ser promovida no foro adequado: a via legislativa. Não cabe, em qualquer esfera do direito sancionatório, expandir o alcance dos tipos já existentes a pretexto de promover, pela via judicial, tal atualização.

Ante todo o exposto, divirjo do eminente relator para dar provimento ao agravo regimental e conceder a ordem de *habeas corpus* a fim de determinar o trancamento da ação penal originária em relação ao paciente por manifesta atipicidade da conduta (CPP, art. 395, III).

É como voto.

**02/12/2025**  
**SEGUNDA TURMA**

**AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS 238.757 GOIÁS**  
**RELATOR: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. GILMAR MENDES**  
**AGTE.(S): IGOR AQUINO DA SILVA**  
**ADV.(A/S): RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO**  
**ADV.(A/S): ADEMAR RIGUEIRA NETO E OUTRO(A/S)**  
**AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**  
**PROC.(A/S)(ES) :PROCURADOR-GERAL DE JUSTICA DO ESTADO DE GOIÁS**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI:**

Boa tarde, Senhor Presidente. Cumprimento Vossa Excelência, o Ministro André Mendonça, a Dra. Cláudia Sampaio Marques – bem-vinda novamente à Turma –, a Sra. Secretária Clara e todos que nos acompanham.

Senhor Presidente, já era de meu conhecimento o voto do Ministro André, obviamente, que foi divulgado. Houve pedido de vista. Agora há pouco, o gabinete de Vossa Excelência disponibilizou o voto de Vossa Excelência, que tive a oportunidade de ler.

Pedindo vênias ao Relator, acompanho Vossa Excelência quanto à atipicidade, em razão do déficit de posicionamento que compromettesse o resultado no campeonato, apresentado na inicial da denúncia.

**SEGUNDA TURMA**  
**EXTRATO DE ATA**

**AG.REG. NO RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS 238.757**  
**PROCED.: GOIÁS**  
**RELATOR: MIN. ANDRÉ MENDONÇA**  
**REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. GILMAR MENDES**  
**AGTE.(S): IGOR AQUINO DA SILVA**  
**ADV.(A/S): RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO (68951/BA, 25120/DF, 267802/RJ, 409584/SP, 4958/TO)**  
**ADV.(A/S): ADEMAR RIGUEIRA NETO (81463/DF, 11308/PE, 105229/PR) E OUTRO(A/S)**

**AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE GOIÁS**

**Decisão:** Após o voto do Ministro André Mendonça (Relator), que negava provimento ao agravo regimental, pediu vista dos autos o Ministro Gilmar Mendes. Segunda Turma, Sessão Virtual de 8.8.2025 a 18.8.2025.

**Decisão:** A Turma, por maioria, deu provimento ao agravo regimental e concedeu a ordem de habeas corpus, a fim de determinar o trancamento da ação penal originária em relação ao paciente por manifesta atipicidade da conduta, nos termos do voto do Ministro Gilmar Mendes, Redator para o acórdão, vencido o Ministro André Mendonça (Relator). Ausentes, justificadamente, os Ministros Nunes Marques e Luiz Fux. Presidência do Ministro Gilmar Mendes. 2ª Turma, 2.12.2025.

Presidência do Senhor Ministro Gilmar Mendes. Presentes à sessão os Senhores Ministros Dias Toffoli e André Mendonça. Ausentes, justificadamente, os Senhores Ministros Luiz Fux e Nunes Marques.

Subprocuradora-Geral da República, Dra. Cláudia Sampaio Marques.

Maria Clara Viotti Beck  
Secretária



## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 / MATO GROSSO**

02/12/2025

PLENÁRIO

RELATOR: MIN. CRISTIANO ZANIN

REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO

INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO

PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO

### **EMENTA**

DIREITO TRIBUTÁRIO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. BENEFÍCIOS FISCAIS DE ICMS CONCEDIDOS SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO EM CONVÊNIO NO ÂMBITO DO CONFAZ. LEI ESTADUAL PROMOVEDO A REINSTITUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS E A REMISSÃO DE CRÉDITOS. LEI COMPLEMENTAR 160/2017 E CONVÊNIO ICMS 190/2017. REJEIÇÃO DE VETO PELO PODER LEGISLATIVO. VIGÊNCIA DA NORMA REINSTITUIDORA. VIOLAÇÃO DO ART. 155, § 2º, XII, "G", DA CONSTITUIÇÃO. RENÚNCIA DE RECEITAS. ART. 113 DO ADCT. AUSÊNCIA DE ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. MODULAÇÃO DE EFEITOS. PEDIDO PROCEDENTE.

### **i. CASO EM EXAME**

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso contra o art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar estadual nº 631, de 31 de julho de 2019, que dispõe sobre a regularização de benefícios fiscais de ICMS concedidos sem prévia autorização no âmbito do CONFAZ (art. 1º da Lei Complementar federal nº 160/2017).

2. O dispositivo foi vetado pelo Governador do Estado e o veto foi rejeitado pelo parlamento estadual.

## **ii. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

3. Há três questões em discussão: (i) definir quando se dá o início de vigência do dispositivo de lei cujo veto, pelo Chefe do Poder Executivo, foi rejeitado pelo Poder Legislativo; (ii) saber se a reinstituição de benefícios fiscais e a concessão de remissão/anistia promovidas pelo art. 58 da Lei Complementar estadual nº 631/2019 violaram o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal; e (iii) saber se o art. 113 do ADCT, que impõe estimativa de impacto orçamentário e financeiro para a renúncia de receitas, se aplica ao processo legislativo dos estados-membros.

## **ii. RAZÕES DE DECIDIR**

4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é pacífica quanto à inconstitucionalidade de atos normativos estaduais que concedam unilateralmente isenções, incentivos ou benefícios fiscais de ICMS sem prévia autorização de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ, conforme o art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/1988. Precedentes.

5. A parte do projeto de lei vetada pelo Chefe do Poder Executivo somente adquire existência jurídico-positiva após a apreciação e eventual derrubada do veto pelo Poder Legislativo, seguida de nova promulgação e publicação, conforme o art. 66 da Constituição Federal e a jurisprudência do STF (RE 706103, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 14/5/2020 - Tema 595 RG).

6. O art. 58 da Lei Complementar estadual nº 631/2019, restaurado após a derrubada do veto, teve sua vigência iniciada em 03 de dezembro de 2019, fora do prazo-limite de 31 de julho de 2019 estabelecido pelo Convênio ICMS nº 190/2017, e desconsiderou exigências nele estipuladas para a remissão de créditos, o que torna inconstitucionais a remissão e a manutenção dos benefícios fiscais irregulares a que se refere, por violação ao art. 155, § 2º, XII, “g”, da CF/1988.

7. A ausência de estimativa de impacto orçamentário e financeiro das medidas previstas no art. 58, incluído na LC 631/2019 por emenda parlamentar, viola o art. 113 do ADCT, também aplicável aos estados e ao Distrito Federal (ADI 7372, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/10/2024).

#### iv. DISPOSITIVO E TESE

8. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 631/2019, do Estado de Mato Grosso. Modulação dos efeitos da decisão, para atribuir ao julgamento eficácia *ex nunc* a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito.

---

*Dispositivos relevantes citados:* CF/1988, arts. 66, 155, § 2º, XII, “g”; ADCT, art. 113; Lei Complementar nº 160/2017, art. 1º; Convênio ICMS 190/2017, Cláusulas Oitava, § 2º, e Nona, caput e § 5º; Lei nº 9.868/1999, art. 27.

*Jurisprudência relevante citada:* STF, ADI 1247, Plenário; STF, ADI 1179, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2002; STF, ADI 2345, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 5/8/2011; STF, RE 706103, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 14/5/2020 (Tema 595 RG); STF, RE 85.950/RS, Rel. Min. Moreira Alves, Segunda Turma, DJ 31/12/1976; STF, ADI 7372, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/10/2024; STF, ADI 7374, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 3/11/2023; STF, ADI 5882, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 2/6/2022; STF, ADI 4481, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/5/2015; STF, ADI 3984, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 23/9/2019; STF, ADI 6222 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2020; STF, ADI 6074, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 8/3/2021.

## ACÓRDÃO

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão virtual do Plenário, na conformidade da ata de julgamentos, por unanimidade, conhecer da ação direta e julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, do Estado de Mato Grosso, por ofensa aos arts. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição e 113 do ADCT, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, modular os efeitos da decisão, para que produza efeitos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito. Tudo nos termos do voto do Relator.

Brasília, 2 de dezembro de 2025.

CRISTIANO ZANIN - RELATOR

## **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 MATO GROSSO**

**RELATOR: MIN. CRISTIANO ZANIN**

**REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

### **RELATÓRIO**

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade com pedido de medida cautelar proposta pelo Governador do Estado de Mato Grosso, na qual se questiona a constitucionalidade do art. 58 da Lei Complementar mato-grossense n. 631, de 31 de julho de 2019, com o seguinte teor:

“Art. 58. Fica o Poder Executivo autorizado a suspender, mediante edição de decreto, a partir de 1º de janeiro de 2020, o benefício fiscal que não esteja amparado por Convênio ICMS celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ, ademais, em todos os termos desta Lei Complementar fica assegurado o direito adquirido gerado em razão de benefícios fiscais concedidos sob condição onerosa, que as contrapartidas tenham sido consumadas ou atendidas a hipótese do artigo 53 desta Lei Complementar, e, ainda, o prazo final do respectivo benefício fiscal tenha transcorrido 4/5 (quatro quintos) do seu prazo de vigência considerando a data de publicação desta Lei Complementar.

§ 1º Fica, ainda, o Poder Executivo autorizado a prorrogar, mediante edição de decreto, benefícios fiscais já implementados na legislação mato-grossense, autorizados e/ou prorrogados por Convênio ICMS, ademais, as empresas que se enquadrarem nas ressalvas do caput serão alcançadas pela anistia e remissão que tratam o artigo 1º, inciso I, desta Lei Complementar.

§ 2º Os benefícios fiscais reinstituídos por esta Lei Complementar poderão, a qualquer tempo, ser revogados ou modificados ou ter seu alcance reduzido, exceto a ressalva do caput, sendo que neste caso o benefício fiscal será reinstituído a pedido do contribuinte e seu início se dará a partir do 1º dia subsequente ao término de sua vigência, ficando nesta hipótese desobrigado da determinação

elencada no artigo 4º, incisos I e II e disposições em contrário desta Lei Complementar”.

O requerente informa que:

Em atendimento ao disposto na Lei Complementar Federal nº 160/2017, bem como em respeito à previsão contida na Cláusula nona do Convênio ICMS 190/17<sup>1</sup>, o Governador do Estado de Mato Grosso encaminhou à Assembleia Legislativa, em 26 de junho de 2019, o Projeto de lei complementar nº 53/2019 [...].

O projeto em questão encontra-se inserido no contexto da Lei Complementar Federal nº 160/2017 e visa, em última análise, dar cabo à denominada “Guerra Fiscal” travada entre os Estados. Nessa “guerra”, os entes subnacionais atuam à revelia da Constituição Federal (especificamente, art. 155, § 2º, XII, “g”), concedendo vantagens fiscais aos contribuintes do ICMS sem qualquer observância aos requisitos e procedimentos impostos pelo ordenamento jurídico.

O autor acrescenta que, ao encaminhar o projeto de lei complementar estadual 53/2019 à Casa Legislativa, em atendimento ao disposto na LC Federal 160/2017, bem como à cláusula nona do Convênio ICMS 190/2017, houve diversas modificações durante a tramitação do processo legislativo, o que levou o Chefe do Poder Executivo estadual a vetar parcialmente o texto aprovado (incluindo o dispositivo ora impugnado).

A cláusula nona do Convênio ICMS 190/2017 dispunha o seguinte (redação vigente à época da publicação da Lei questionada - 31.7.2019 - e da derrubada do veto - 3.12.2019 - que restaurou o art. 58 ora impugnado):

(Redação dada ao caput da cláusula nona pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos de 19.11.18 a 01.02.2020)

Cláusula nona Ficam as unidades federadas autorizadas, *até 31 de julho de 2019*, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja autorização se encerra em 28 de dezembro de 2018, a reinstituir os benefícios fiscais, por meio de legislação estadual ou distrital, publicada nos respectivos diários oficiais, decorrentes de atos normativos editados pela respectiva unidade federada, publicados até 8 de agosto de 2017, e que ainda se encontrem em vigor, devendo haver a informação à Secretaria Executiva nos termos do § 2º da cláusula sétima.

[...]

(Redação dada ao § 2º da cláusula nona pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos de 19.11.18 a 01.01.2020).

§ 2º Não havendo a reinstituição prevista no caput desta cláusula, a unidade federada deve revogar, *até 31 de julho de 2019*, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja revogação deve ocorrer até 28 de dezembro de 2018, os respectivos atos normativos e os atos concessivos deles decorrentes.

[...]

§ 5º Relativamente ao Estado de Mato Grosso, no que tange aos benefícios fiscais enquadrados nos incisos I a IV da cláusula décima, a data limite para reinstituição prevista, respectivamente, no caput e no § 2º desta cláusula, *é 31 de julho de 2019* (Acrescido o § 5º à cláusula nona pelo Conv. ICMS 01/20, efeitos a partir de 26.02.2020).

Explica o autor que, após os vetos, “o projeto de lei em comento foi convolado na Lei Complementar Estadual nº 631, publicada em 31 de julho de 2019, portanto, dentro do prazo imposto pela Cláusula nona do Convênio ICMS 190/17 (31 de julho de 2019)”.

Destaca que, nada obstante, quando da apreciação do referido veto, a Assembleia Legislativa, por maioria absoluta, procedeu à sua derrubada, promulgando o dispositivo vetado. *O ato foi publicado somente em 03 de dezembro de 2019, fora do prazo estipulado pelo Conselho Federal de Política Fazendária – CONFAZ para a reinstituição de benefícios fiscais antes instituídos irregularmente.*

Nesse contexto, aponta violação ao arts. 1º; 150, II; 155, § 2º, XII, g; e 170, IV, todos da CF; assim como ao art. 113 do ADCT, nos seguintes termos:

“I) Afronta ao disposto no art. 150, II, posto que a norma atacada elege, sem qualquer justificativa plausível, um determinado grupo de contribuintes para gozar benefícios nulos desde a sua origem. Consequentemente, atenta ao Princípio da Livre Concorrência contido no art. 170, IV, dando causa a distorções comerciais desprovidas de razoabilidade;

II) Ofensa ao disposto no art. 155, § 2º, XII. “g”, tendo em vista a inexistência de Convênio capaz de respaldar a vantagem fiscal concedida pela Assembleia Legislativa. Consequentemente, viola também o pacto federativo (art. 1º);

III) Desrespeito ao disposto no art. 113 do ADCT, uma vez que a emenda parlamentar, posteriormente transformada no art. 58 ora

em comento, não está acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro” (doc. 1, págs. 8-9).

Assevera desacato ao princípio da isonomia tributária, porque o critério de distinção inserido na norma pelo legislador, levando em consideração apenas o tempo de gozo do benefício, “[...] não encontra respaldo técnico, estabelecendo tratamento privilegiado completamente descolado da razoabilidade” (doc. 1, pág. 12). Na sua visão, não faz sentido manter o benefício para empresas que “[...] já contam com maior tempo de fruição, e que já desfrutam, por certo, de maior consolidação em relação às demais do mesmo setor”. (doc. 1, pág. 14).

Argumenta que o dispositivo afronta as cláusulas 8ª e 9ª do Convênio ICMS 190/17<sup>1</sup>, porque:

[...] a publicação da norma estadual ocorre extemporaneamente (03/12/2019) e além disso, a remissão/anistia correu de forma incondicionada, independe da desistência de ações judiciais ou impugnações administrativas.” (doc. 1, págs. 15-16)

Defende que:

“[...] A Constituição Federal determina a organização dos Estados e Distrito Federal para a concessão de benefícios fiscais por meio de lei complementar. A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, ao *arrepio da limitação temporal prevista para a reinstituição de incentivos*, derruba o veto apostado pelo Governador do Estado de Mato Grosso e concede a manutenção de benefícios fiscais

<sup>1</sup> Cláusula oitava. Ficam remetidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais instituídos, por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal. (...)

§ 2º A remissão e a anistia previstas no caput desta cláusula e o disposto na cláusula décima quinta ficam condicionadas à desistência:

I - de ações ou embargos à execução fiscal relacionados com os respectivos créditos tributários, com renúncia ao direito sobre o qual se fundam, nos autos judiciais respectivos, com a quitação integral pelo sujeito passivo das custas e demais despesas processuais;

II - de impugnações, defesas e recursos eventualmente apresentados pelo sujeito passivo no âmbito administrativo;

III - pelo advogado do sujeito passivo da cobrança de eventuais honorários de sucumbência da unidade federada.

Cláusula nona. Ficam as unidades federadas autorizadas, até 31 de julho de 2019, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja autorização se encerra em 28 de dezembro de 2018, a reinstituir os benefícios fiscais, por meio de legislação estadual ou distrital, publicada nos respectivos diários oficiais, decorrentes de atos normativos editados pela respectiva unidade federada, publicados até 8 de agosto de 2017, e que ainda se encontrem em vigor, devendo haver a informação à Secretaria Executiva nos termos do § 2º da cláusula sétima.



anteriormente usufruídos. Logo, há clara violação ao regime constitucional respeitante à concessão de benefícios fiscais de ICMS”.

Relativamente à ausência de estimativa de impacto financeiro e orçamentário, reforça que a norma em comento acarretou consequências negativas sobre as receitas correntes, necessárias ao custeio das despesas obrigatórias correntes, e informa que “a manutenção dos benefícios fiscais operada pelo artigo 58 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019 impõe ao Estado de Mato Grosso prejuízos superiores a R\$ 80 milhões de reais, sendo que somente 13 sociedades empresárias beneficiadas respondem por 91% desse montante.” (doc. 1, 23).

Ante o exposto, requer:

“[...]”

b) a concessão de medida cautelar para que se suspenda a vigência do artigo 58 da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, inclusive com efeitos *ex tunc*, nos termos do artigo 11, §1º, da Lei nº 9.868/1999;

c) a requisição de informações ao Poder Executivo Estadual e à Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, nos termos do artigo 6º da Lei nº 9.868/99;

d) a notificação do Advogado-Geral da União e da Procuradora-Geral da República, nos termos do artigo 8º da Lei nº 9.868/99;

e) ao final, o julgamento de procedência dos pedidos deduzidos na presente ação declaratória de inconstitucionalidade, a fim de que se declare a inconstitucionalidade do artigo 58 da Lei Complementar mato-grossense nº 631/2019, inclusive com a atribuição de efeito *ex tunc*, nos termos do artigo 24 da Lei nº 9.868/1999”.

O Relator original do feito, Ministro Ricardo Lewandowski, determinou a aplicação do rito previsto no art. 12 da Lei 9.868/1999 (doc. 6).

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso se manifestou pela improcedência dos pedidos, pois:

“[...] a norma ora impugnada, em consonância com a jurisprudência da Suprema Corte, não poderia ignorar essa proteção às isenções concedidas sob condições onerosas que, inclusive, já tinham se incorporado ao patrimônio do contribuinte, garantindo assim a irrevogabilidade das [isenções] concedidas, cuja proteção legal se constitui em mera explicitação da garantia constitucional do direito adquirido, consoante a inteligência do Art. 5º, inciso XXXVI da CRFB/88” (doc. 9, págs. 9-10).

Afirmou a ausência de violação aos princípios da isonomia e da livre concorrência, assim como que o art. 113 do ADCT não pode ser utilizado como parâmetro de controle, na medida em que “[...] é somente aplicável ao orçamento fiscal da União, não incidindo em âmbito estadual [...]” (doc. 9, pág. 13).

O Advogado-Geral da União ofertou parecer pela procedência do pedido (doc. 11), o qual recebeu a seguinte ementa:

“Tributário. Artigo 58 da Lei Complementar nº 631/2019 do Estado de Mato Grosso, que “dispõe sobre a remissão e anistia de créditos tributários, relativos ao ICMS e sobre a reinstituição e revogação de benefícios fiscais, nos termos da Lei Complementar Federal nº 160, de 7 de agosto de 2017 e do Convênio ICMS 190/2017, nas hipóteses e condições que especifica, bem como sobre alterações de benefícios fiscais relativos ao ICMS”. Reinstituição de benefício em desacordo com Convênio ICMS nº 190/2017 do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ. O dispositivo impugnado, ao convalidar benefícios concedidos ao arrepio dos critérios elencados pelo legislador federal, e não amparados por Convênio no âmbito do CONFAZ, violou o artigo 155, § 2º, inciso XII, alínea “g” da Constituição Federal. Descabe invocar, na espécie, suposto direito adquirido a benefícios onerosos concedidos por prazo certo, uma vez que se trata, na espécie, de benefícios sem respaldo legal. Nos termos da jurisprudência dessa Suprema Corte, a distinção entre contribuintes que não se coaduna com o princípio da razoabilidade viola o artigo 150, inciso II, da Constituição. Manifestação pela procedência do pedido.”

No mesmo sentido é o Parecer encartado nos autos pelo Procurador- Geral da República (doc. 14), assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ART. 58 DA LEI COMPLEMENTAR 631/2019 DO ESTADO DO MATO GROSSO. REMISSÃO E ANISTIA DE CRÉDITOS TRIBUTÁRIOS. REINSTITUIÇÃO DE BENEFÍCIOS FISCAIS. CONVÊNIO ICMS 190/17. EDIÇÃO APÓS PRAZO PREVISTO NO CONVÊNIO. DESCUMPRIMENTO DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (CF, ART. 155, § 2º, X, “G”). INCONSTITUCIONALIDADE.

1. A possibilidade de convalidação de benefícios fiscais de ICMS, nos termos da Lei Complementar 160/2017 e do Convênio ICMS 190/2017, representa constitucionalização superveniente não admitida pelo sistema jurídico brasileiro e não alcança as benesses concedidas em contrariedade aos arts. 150, § 6º, e 152 da Constituição Federal.

2. É inconstitucional norma estadual ou distrital que estabeleça benefícios ou incentivos fiscais de ICMS sem observar prazos e requisitos estabelecidos pelo Convênio previamente celebrado pelos Estados e pelo Distrito Federal no âmbito do CONFAZ. Precedentes.

Parecer pela procedência do pedido, para declaração de inconstitucionalidade do art. 58 da Lei Complementar 631, de 31.7.2019, do Estado de Mato Grosso”.

Na sequência, após as manifestações da AGU e da PGR, a Assembleia Legislativa mato-grossense veio aos autos para reiterar a manifestação anterior e requerer o seguinte (doc. 16):

“(i) diante da inexistência dos requisitos autorizadores, pugna-se pela não concessão da medida cautelar, a ser confirmada com o julgamento de total IMPROCEDÊNCIA da presente ação, declarando-se, por força do caráter dúplice, constitucional o art. 58 e demais dispositivos da Lei Complementar Estadual n. 631, de 31 de julho de 2019, ante a ausência de qualquer violação da Constituição Federal;

(ii) alternativamente, no caso desde colendo Tribunal entender de modo diverso (pela existência de eventual inconstitucionalidade), importante ressaltar, que perante o controle concentrado, este Supremo Tribunal Federal tem aplicado a teoria da divisibilidade das leis, segundo a qual, em sede de jurisdição constitucional, somente se deve proferir a nulidade dos dispositivos maculados pela inconstitucionalidade, de maneira que todos aqueles dispositivos legais que puderem subsistir autonomamente não são abarcados pelo juízo de inconstitucionalidade, havendo a possibilidade do feito ser julgado com provimento parcial, a fim de preservar a norma (ADI 1942);

(iii) também de modo alternativo, visando prestigiar a presunção de constitucionalidade dos atos normativos do poder público, que seja adotada a técnica da interpretação conforme, para excluir determinadas hipóteses de interpretação da norma, concedendo aquela que compatibilize com o texto constitucional (ADI 4.277);

(iv) Por último, havendo a declaração de inconstitucionalidade da referida norma, e tendo em vista razões de segurança jurídica e de excepcional interesse social, com base no art. 27 da Lei Federal 9.868/99, requer a restrição dos efeitos desta declaração para que apenas tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado”.

É o relatório.

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 MATO GROSSO**

**RELATOR: MIN. CRISTIANO ZANIN**

**REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**VOTO**

O Senhor Ministro **CRISTIANO ZANIN** (Relator): Conforme relatado, na presente ação direta de inconstitucionalidade o Governador do Estado de Mato Grosso questiona a constitucionalidade do art. 58 da Lei Complementar mato-grossense 631, de 31 de julho de 2019, tendo em vista a inobservância do Convênio CONFAZ que autorizou a manutenção dos benefícios fiscais de que trata o dispositivo, a violação da isonomia tributária e a inobservância do art. 113 do ADCT.

Quanto à legitimidade ativa ad causam, a jurisprudência consolidada do STF entende que o Governador de Estado é legitimado especial (não universal) para deflagrar o controle de abstrato de constitucionalidade na forma do art. 103, inciso V, do texto constitucional, estando sujeito, portanto, à demonstração de pertinência temática.

No caso, é evidente a correlação entre o papel institucional desempenhado pelo governador e o interesse na higidez constitucional das leis tributárias de seu estado.

Reconheço, portanto, a legitimidade ativa da parte autora.

Quanto ao mérito, o Plenário do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente rechaçado a constitucionalidade de atos normativos estaduais e distritais – inclusive leis, decretos e demais instrumentos infralegais – que, sem a prévia autorização de convênio interestadual no âmbito do CONFAZ, concedam unilateralmente isenções, incentivos ou benefícios fiscais relacionados ao ICMS.

Esse entendimento fundamenta-se na interpretação do art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal, que determina a deliberação dos Estados e do Distrito Federal, nos termos de Lei Complementar, como condição para definir como serão concedidos e revogados isenções, incentivos e benefícios fiscais do ICMS. Essa exigência expressa uma lógica de coordenação federativa, imposta pelo constituinte com o propósito de coibir práticas unilaterais que gerem distorções concorrenciais e comprometam o equilíbrio entre os entes da Federação — fenômeno identificado como “guerra fiscal”.

A jurisprudência do STF é robusta nesse sentido, abrangendo múltiplas formas de concessão indevida de benefícios fiscais. A propósito, veja-se a ementa da ADI 1247, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 17/8/2011:

**EMENTA** Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 12, caput e parágrafo único, da Lei estadual (PA) nº 5.780/93. Concessão de benefícios fiscais de ICMS independentemente de deliberação do CONFAZ. Guerra Fiscal. Violação dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal.

É pacífica a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal de que são inconstitucionais as normas que concedam ou autorizem a concessão de benefícios fiscais de ICMS (isenção, redução de base de cálculo, créditos presumidos e dispensa de pagamento) independentemente de deliberação do CONFAZ, por violação dos arts. 150, § 6º, e 155, § 2º, inciso XII, alínea “g”, da Constituição Federal, os quais repudiam a denominada “guerra fiscal”. Precedente: ADI nº 2.548/PR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJ 15/6/07.

Inconstitucionalidade do art. 12, caput, da Lei nº 5.780/93 do Estado do Pará, e da expressão “sem prejuízo do disposto no caput deste artigo” contida no seu parágrafo único, na medida em que autorizam ao Poder Executivo conceder diretamente benefícios fiscais de ICMS sem observância das formalidades previstas na Constituição.

Ação direta julgada parcialmente procedente.

Sob o mesmo fundamento, o Supremo Tribunal Federal também já considerou inconstitucionais leis estaduais que concediam diferimento do prazo de pagamento de tributos (ADI 1179, Rel. Min. Carlos Velloso, Tribunal Pleno, DJ 19/12/2002), cancelamento de notificações fiscais (ADI 2345, Rel. Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, DJe 5/8/2011), entre outras situações, sem prévia celebração de convênio intergovernamental no âmbito do CONFAZ.

Em todos os casos, reafirmou-se a necessidade de deliberação conjunta dos entes federados, mediante convênio, como condição para a validade dos benefícios em matéria de ICMS.

Com o objetivo de enfrentar o passivo de conflitos e restaurar a confiança nas relações tributárias entre estados e contribuintes relativamente aos benefícios já concedidos, a União editou a Lei Complementar nº 160/2017. Esse diploma autorizou estados e Distrito Federal a celebrarem convênio no âmbito do CONFAZ visando à remissão dos créditos tributários oriundos de benefícios concedidos à margem da deliberação constitucionalmente exigida e permitindo a reinstituição desses mesmos benefícios, agora sob a égide de um novo marco normativo devidamente pactuado.

Eis o que dispõe o art. 1º da Lei Complementar nº 160/2017:

Art. 1º Mediante convênio celebrado nos termos da Lei Complementar no 24, de 7 de janeiro de 1975, os Estados e o Distrito Federal poderão deliberar sobre:

I - a remissão dos créditos tributários, constituídos ou não, decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal por legislação estadual publicada até a data de início de produção de efeitos desta Lei Complementar;

II - a reinstituição das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais referidos no inciso I deste artigo que ainda se encontrem em vigor.

Nesse contexto, foi editado o Convênio ICMS 190/2017, que dispõe sobre a remissão dos créditos tributários decorrentes das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais relativos ao ICMS, instituídos em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como sobre a reinstituição desses benefícios, *observado o contido na Lei Complementar nº 160/2017, e no próprio convênio*.

O Convênio ICMS nº 190/2017, portanto, estabeleceu os requisitos e condições para que os benefícios até então vigentes nas unidades federadas pudessem ser regularizados à luz do art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição, mantendo-se, assim, a estabilidade institucional e a segurança jurídica em relação ao gozo de tais benesses.

No caso em apreço, conforme se depreende do relatório, o dispositivo impugnado (artigo 58, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 631, de 31 de julho de 2019, do Estado de Mato Grosso), foi editado justamente no contexto dessa regularização.

O *caput* do art. 58 autoriza o Poder Executivo estadual a suspender, a partir de 1º de janeiro de 2020, os benefícios fiscais de ICMS não amparados por convênio aprovado no âmbito do CONFAZ, *preservando, contudo, aqueles que, concedidos sob condição onerosa*: (i) tenham contrapartidas já atendidas ou se enquadrem no art. 53 da mesma lei; e (ii) tenham sido usufruídos em pelo menos 4/5 (quatro quintos) do prazo de vigência até a data de publicação da Lei Complementar estadual nº 631/2019.

O § 1º do art. 58, por sua vez, determina que “empresas que se enquadrarem nas ressalvas do *caput* serão alcançadas pela anistia e remissão que tratam o artigo 1º, inciso I, desta Lei Complementar”.

O § 2º do mesmo artigo estabelece que os benefícios que se enquadrem na ressalva do *caput* não poderão ser revogados ou modificados ou ter seu alcance

reduzido, e serão reinstituídos a pedido do contribuinte, com início a partir do 1º dia subsequente ao término de sua vigência, desobrigando-o de desistir de ações judiciais ou impugnações administrativas nos termos do artigo 4º da Lei Complementar 631/2019.

Informação relevante é a de que o art. 58, ora impugnado, foi introduzido no texto legal por emenda parlamentar, tendo sido em seguida *vetado* pelo Governador do Estado de Mato Grosso.

Conforme apontou a Secretaria de Estado da Fazenda (Nota Técnica nº 025/2020-CRDI/SUNOR/SARP/SEFAZ - doc. 2, pág. 32), do projeto de lei enviado pelo Poder Executivo “não constava dispositivo com teor equivalente ou, sequer, correlato ao que resultou no artigo 58 da LC (estadual) nº 631/2019”, e durante o processo legislativo, inicialmente, incluiu-se preceito então numerado como art. 57 cuja redação era a seguinte:

Art. 57 Fica o Poder Executivo autorizado a, mediante edição de decreto, suspender, a partir de 1º de janeiro de 2020, os benefícios fiscais enquadrados no disposto no inciso V do § 2º do artigo 3º da Lei Complementar (Federal) no 160, de 7 de agosto de 2017, reinstituído na forma desta lei complementar, caso o benefício não esteja amparado por Convênio ICMS celebrado no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ.

Não obstante, a Secretaria de Fazenda aponta que essa redação sofreu novas alterações ao longo do processo legislativo e que o dispositivo ao final aprovado, agora identificado como artigo 58, “anunciou comandos que modificaram sobremaneira os critérios utilizados na construção dos benefícios reinstituídos pela LC (estadual) nº 631/2019, inclusive desconsiderando condições mínimas definidas na LC (federal) nº 160/2017”. A Nota Técnica mencionada afirma, ainda, que:

[...] a parte final do caput e dos §§ 1º e 2º do artigo 58 fulminam de morte todos os princípios que nortearam a redação da Lei Complementar (estadual) no 631/2019. Assim é que foram assegurados aos contribuintes, quando já transcorridos 4/5 do prazo de vigência do respectivo enquadramento para a respectiva fruição:

- o “direito adquirido” ao benefício fiscal como concedido antes da reinstituição;
- a aplicação da remissão e anistia sem condicionantes;
- a renovação do benefício com dispensa de atendimento ao disposto no artigo 4º (renúncias das defesas administrativas e judiciais). (Doc. 2, pág. 33/35).

Por tais razões, o Governador do Estado vetou o dispositivo, nos seguintes termos (Mensagem n.º 118, de 31 de julho de 2019):

Não bastasse isso, o artigo 58 e seus §§ 1º e 2º permite a manutenção de termos de acordo que tenham decorrido mais de 4/5 de seus prazos de fruição do benefício fiscal, incorrendo nos mesmos problemas de conformidade constitucional já mencionados e gerando uma inconstitucionalidade ainda mais forte em relação ao princípio da isonomia, porque, sem qualquer razão jurídica, trata empresas em mesma situação (termos de acordo assinados) de forma distinta.

Nesse particular, cabe anotar que, conforme se depreende da manifestação técnica da Secretaria de Fazenda, seriam beneficiadas 43 (quarenta e três) empresas de diversos setores econômicos, que, sem razão jurídica plausível, teriam seus termos de acordo prorrogados pela norma ora vetada em detrimento de inúmeras outras indústrias estabelecidas no Estado, como se infere do seguinte trecho:

Não bastasse, o dispositivo desdenha do princípio da isonomia tributária, consignado no artigo 150, inciso II, da Constituição Federal, ao estender a vigência da legislação atual para além da data fixada na lei complementar para sua expiração, favorecendo os beneficiários dos termos de acordo nele descritos, que abarcam 43 (quarenta e três) contribuintes dos segmentos de bebidas, frigoríficos, óleos vegetais e fabricação de laticínios, entre outros;

Assim, criar-se-ia uma casta de 43 (quarenta e três) empresas que, por lei, estaria em nítida vantagem em relação a outras empresas, gerando prejuízo aos cofres públicos com a manutenção de benefícios fiscais em patamares superiores aos de outras empresas que se submeterão às novas regras instituídas no PLC 53/2019.

Diante de tal convergência entre os órgãos acima citados, que foram contundentes no posicionamento pelo veto dos referidos dispositivos, não há outro caminho senão o veto ao parágrafo único do artigo 1º e ao artigo 58 e seus §§ 1º e 2º, do PLC 53/2019.

O veto, contudo, foi *rejeitado* pela Assembleia Legislativa e a promulgação da parte da lei vetada inicialmente *foi publicada no Diário Oficial do Estado na data de 3 de dezembro de 2019*, conforme se observa dos docs. 2, pág. 3/5 e 3, pág. 29/30.



Assim, foram restauradas as determinações do art. 58, entre elas a impossibilidade de suspensão/revogação dos benefícios concedidos à revelia de convênio CONFAZ citados no *caput*; a extensão da anistia e remissão de que tratam o artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar às empresas beneficiárias do *caput*; e a desobrigação à desistência de ações/impugnações para fins de remissão e a anistia.

Ocorre que, como mencionado, a legitimidade da remissão de créditos tributários decorrentes da fruição de benefícios fiscais instituídos em desacordo com a alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal, bem como a reinstituição desses benefícios, está condicionada à devida observância do convênio de que trata o art. 1º da Lei Complementar nº 160/2017.

Nos exatos termos do referido convênio, o prazo limite para reinstituição de benefícios fiscais pelas unidades federadas foi fixado em 31 de julho de 2019<sup>2</sup>, e a remissão de créditos tributários foi condicionada à desistência de ações judiciais e impugnações administrativas relacionados. Veja-se:

*Cláusula oitava* Ficam remetidos e anistiados os créditos tributários do ICMS, constituídos ou não, decorrentes dos benefícios fiscais instituídos, por legislação estadual ou distrital publicada até 8 de agosto de 2017, em desacordo com o disposto na alínea “g” do inciso XII do § 2º do art. 155 da Constituição Federal.

[...]

*§ 2º A remissão e a anistia previstas no caput desta cláusula e o disposto na cláusula décima quinta ficam condicionadas à desistência:* (Redação dada ao caput do § 2º da cláusula oitava pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos a partir de 19.11.18)

I - de ações ou embargos à execução fiscal relacionados com os respectivos créditos tributários, com renúncia ao direito sobre o qual se fundam, nos autos judiciais respectivos, com a quitação integral pelo sujeito passivo das custas e demais despesas processuais;

II - de impugnações, defesas e recursos eventualmente apresentados pelo sujeito passivo no âmbito administrativo;

III - pelo advogado do sujeito passivo da cobrança de eventuais honorários de sucumbência da unidade federada.

<sup>2</sup> 1 Registre-se que alterações posteriores modificaram a data-limite prevista no caput da cláusula nona do Convênio ICMS 190/2017. Todavia, especificamente para o Estado de Mato Grosso, o § 5º da mesma cláusula nona manteve como limite para a para a reinstituição de benefícios fiscais a data de 31 de julho de 2019, veja-se:

Cláusula nona. [...]

§ 5º Relativamente ao Estado de Mato Grosso, no que tange aos benefícios fiscais enquadrados nos incisos I a IV da cláusula décima, a data limite para reinstituição prevista, respectivamente, no caput e no § 2º desta cláusula, é 31 de julho de 2019. (Acrescido o § 5º à cláusula nona pelo Conv. ICMS 01/20, efeitos a partir de 26.02.2020).

*Cláusula nona* Ficam as unidades federadas autorizadas, até 31 de julho de 2019, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja autorização se encerra em 28 de dezembro de 2018, a reinstituir os benefícios fiscais, por meio de legislação estadual ou distrital, publicada nos respectivos diários oficiais, decorrentes de atos normativos editados pela respectiva unidade federada, publicados até 8 de agosto de 2017, e que ainda se encontrem em vigor, devendo haver a informação à Secretaria Executiva nos termos do § 2º da cláusula sétima. (Redação dada ao caput da cláusula nona pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos de 19.11.18 a 01.02.2020)

[...]

§ 2º Não havendo a reinstituição prevista no caput desta cláusula, a unidade federada deve revogar, até 31 de julho de 2019, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja revogação deve ocorrer até 28 de dezembro de 2018, os respectivos atos normativos e os atos concessivos deles decorrentes (Redação dada ao § 2º da cláusula nona pelo Conv. ICMS 109/18, efeitos de 19.11.18 a 01.01.2020)

No caso vertente, embora a Lei Complementar estadual nº 631/2019 tenha sido publicada na data-limite prevista no Convênio (31 de julho de 2019), o seu artigo 58 foi integralmente vetado e acabou sendo promulgado pelo Poder Legislativo apenas em 03 de dezembro de 2019, portanto, fora do prazo peremptório estabelecido pela cláusula nona do Convênio ICMS nº 190/2017 para a reinstituição válida dos benefícios fiscais antes instituídos à margem das exigências constitucionais.

Quanto a este aspecto, a Assembleia Legislativa, ao defender a constitucionalidade da Lei, se limitou a afirmar que:

Demais disso, não resta dúvida que a lei impugnada teve sua publicação dentro do prazo inicial estabelecido pela Lei Complementar 160/2017 e Convênio ICMS n. 190/2017 (cláusula nona), ou seja, até 31/07/2019, portanto, em total consonância com o preceito do art. 155, parágrafo 2º, inciso XII, alínea g, da Carta Magna.

Ressalte-se que a alteração ocorrida em 03/12/2019, com modificação do caput do art. 58 da LC 631/2019, não altera ou desfaz os efeitos do cumprimento do prazo inicial estabelecido pelo Convênio n. 190/2017 (até 31/07/2019), cuja publicação apresenta-se como corolário do devido processo legislativo constitucional, após rejeição do veto pelo Poder Legislativo (art. 59 da CF/88).

A disciplina constitucional do veto do Poder Executivo aos projetos de lei aprovados pelo Poder Legislativo é dada pelo artigo 66 da Constituição Federal de 1988:

Art. 66. A Casa na qual tenha sido concluída a votação enviará o projeto de lei ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

§ 3º Decorrido o prazo de quinze dias, o silêncio do Presidente da República importará sanção.

§ 4º O veto será apreciado em sessão conjunta, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Deputados e Senadores. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 76, de 2013)

§ 5º Se o veto não for mantido, será o projeto enviado, para promulgação, ao Presidente da República.

§ 6º Esgotado sem deliberação o prazo estabelecido no § 4º, o veto será colocado na ordem do dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

§ 7º Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, nos casos dos § 3º e § 5º, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo.

Em estudo que examinou o instituto do veto presidencial à exaustão, sob a vigência da ordem constitucional anterior a 1988, José Alfredo de Oliveira Baracho já assinalava, quanto aos efeitos do texto de lei objeto de veto do Poder Executivo:

Os efeitos do veto parcial, até sua apreciação pelo Congresso, têm sido examinados. Quando um projeto de lei alcança a aprovação conjunta da Câmara e do Senado, sobe ao exame do Executivo, que nele poderá aquiescer no todo ou em parte. A aceitação se

traduz pela sanção. A discordância com a vontade manifestada pelo Congresso se traduz no veto. Estabelecida a divergência, o texto em torno do qual ela ocorreu permanece como simples projeto, cabendo ao Congresso uma segunda manifestação: mediante quorum especial de dois terços insistir pela conversão em lei (rejeição do veto) ou assentir no entendimento do Executivo (aceitação do veto). Qualquer que seja o resultado do segundo pronunciamento do Poder Legislativo, o texto vetado não constitui elemento integrante do direito positivo do País, no período que medeia entre a oposição do veto e a sua rejeição. (BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Teoria Geral do Veto*. In: Revista de Informação Legislativa. Ano 21, nº 83, jul-set/1984, p. 207)

À luz da Constituição Federal de 1988, os efeitos e desdobramentos dessa prerrogativa do Chefe do Poder Executivo também foram objeto de análise por este Supremo Tribunal Federal, no julgamento do Tema 595 da Repercussão Geral (RE 706103, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 14/5/2020).

Na ocasião, o Ministro Relator Luiz Fux observou o seguinte:

Assevere-se que, na linha do que já assentado, a aposição de veto parcial implica o desmembramento do processo legislativo em duas fases distintas, eis que enquanto a parte não vetada do texto do projeto de lei segue para a fase de promulgação, a parte objeto do veto retorna ao Poder Legislativo para nova apreciação, após o que será ou não promulgada, conforme o resultado da deliberação. Sobre o tema, transcrevo, por oportuno, as clássicas lições do Ministro Moreira Alves no julgamento do RE 85.950 (Tribunal Pleno, DJ 26/11/1976):

“De acordo com o sistema constitucional brasileiro, quando há veto parcial, a parte da lei que não foi vetada, mas sancionada e promulgada, deve ser publicada para, conforme o caso, entrar em vigor na data da publicação ou outra data fixada em seu texto, ou, ainda, se ele é omissa a respeito, depois de decorrido o período de *vacatio* estabelecido na Lei de Introdução ao Código Civil. No tocante, porém, à parte vetada, o projeto não se transformou em lei, e se o veto for rejeitado, é necessário, para que se conclua o processo legislativo quanto a essa parte, que seja ela promulgada e publicada, para que se transforme em lei e possa ser eficaz.

Deveras, quanto às premissas teóricas aqui expostas, conclui-se que a aposição de veto pelo Chefe do Poder Executivo a Projeto

de Lei acarreta um dever constitucional de deliberação pelo Poder Legislativo, dentro do prazo constitucionalmente previsto, a fim de que se perfectibilize o processo legislativo, mediante a manutenção ou rejeição do veto. Em caso de veto parcial – como o do caso paradigma da presente repercussão geral –, a parte não vetada é desde logo promulgada e publicada, momento a partir do qual já passa a ter vigência (respeitado eventual prazo de *vacatio legis*). Em relação à parte não vetada, abre-se nova fase do processo legislativo, relativa à manutenção ou derrubada do veto aposto. Se mantido o veto, este estará concluído, persistindo vigente apenas parte não vetada, cuja promulgação já terá se dado anteriormente. De outro lado, se derrubado o veto, o projeto será novamente enviado ao Chefe do Executivo para necessária promulgação (artigo 66, §5º), providência a ser tomada em quarenta e oito horas (§7º). Findo tal prazo sem que tenha ocorrido a promulgação da parte relativa ao veto derrubado, deverá o Presidente do Poder Legislativo fazê-lo em igual prazo, após o qual a atribuição de promulgação transmuda-se ao Vice-Presidente do Poder Legislativo (§ 7º), para o qual não há indicação de prazo específico ou de outra consequência para o caso de omissão.

Se ainda assim não restar promulgada esta parte, não estará concluído, quanto a ela, o processo legislativo, de modo que o excerto relativo ao veto derrubado ainda não terá vigência ou força normativa, atributos que só são adquiridos a partir de sua promulgação e publicação, seja pelo Chefe do Poder Executivo, seja pelo Presidente ou Vice-Presidente do Poder Legislativo.

Em voto-vogal proferido nos mesmos autos do RE 706103, o Ministro Alexandre de Moraes, por sua vez, assinalou, com absoluta pertinência:

Embora este seja o entendimento referente ao Processo Legislativo no âmbito Federal, aplica-se perfeitamente ao caso em apreço, por simetria, considerando que as normas constitucionais que tratam da matéria são de observância obrigatória para os demais entes federados. No caso, foram reproduzidas na Constituição do Estado de Minas Gerais e na Lei Orgânica do Município.

Além disso, esse entendimento alinha-se perfeitamente ao adotado por esta SUPREMA CORTE, a respeito do veto parcial e o início da vigência da lei, no julgamento do RE 85.950/RS, relatado pelo eminente Ministro MOREIRA ALVES, o qual, embora tenha sido julgado sob a égide de Carta Magna pretérita, entendo que, por

sua total conformidade com o processo legislativo previsto na Constituição Federal de 1988, conforme artigos antes citados, merece ser confirmado no presente caso sob a sistemática da repercussão geral. A propósito, veja-se a ementa do referido julgado:

“MANDADO DE SEGURANÇA. HONORARIOS DE ADVOGADO. INICIO DA VIGENCIA DE PARTE DE LEI CUJO VETO FOI REJEITADO. SEGUNDO DECISÕES RECENTES DE AMBAS AS TURMAS DO STF (RE 81.481, DE 8.8.75; RE 83.015, DE 14.11.75; E RE 84.317, DE 06.4.76), CONTINUA EM VIGOR A SÚMULA 512.. QUANDO HÁ VETO PARCIAL, E A PARTE VETADA VEM A SER, POR CAUSA DA REJEIÇÃO DELE, PROMULGADA E PUBLICADA, ELA SE INTEGRA NA LEI QUE DECORREU DO PROJETO. EM VIRTUDE DESSA INTEGRAÇÃO, A ENTRADA EM VIGOR DA PARTE VETADA SEGUE O MESMO CRITÉRIO ESTABELECIDO PARA A VIGENCIA DA LEI A QUE ELA FOI INTEGRADA, CONSIDERADO, POREM, O DIA DE PUBLICAÇÃO DA PARTE VETADA QUE PASSOU A INTEGRAR A LEI, E, NÃO, O DESTA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO, EM PARTE” (Segunda Turma, DJ 31-12-1976 PP-11240 EMENT VOL-01047-05 PP-01241).

Verifica-se, portanto, que o quadro normativo-constitucional vigente impõe reconhecer que a parte do projeto de lei vetada pelo Chefe do Poder Executivo somente adquire existência jurídico-positiva após a apreciação e eventual derrubada do veto pelo Poder Legislativo, seguido de nova promulgação e publicação, etapas indispensáveis à perfectibilização do processo legislativo.

No caso em apreço, a vigência do art. 58 da Lei Complementar n.º 631/2019, restaurado após a derrubada do veto pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, teve início somente com sua promulgação em 03 de dezembro de 2019 — e não a partir da lei anteriormente sancionada, com vetos, em 31 de julho de 2019 —, em estrita consonância com o art. 66 da Constituição Federal (cujo modelo é de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais) e com a firme orientação deste Supremo Tribunal Federal.

O Convênio ICMS 190/2017, relembre-se, autorizou os Estados e o Distrito Federal a promoverem a reinstituição de benefícios fiscais concedidos em desacordo com o art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal, bem como a remissão de créditos tributários oriundos do gozo indevido desses benefícios, *desde que observadas as condições fixadas em suas cláusulas*. Dentre tais condições, destacam-se a necessidade de publicação da lei estadual até 31 de julho de 2019 (cláusula nona) e a desistência de ações judiciais ou impugnações administrativas como requisito para a remissão dos créditos tributários (cláusula oitava).

Observa-se que os benefícios fiscais mantidos na parte final do *caput* do art. 58 e referidos nos seus §§ 1º e 2º foram concedidos e mantidos sem respaldo em convênio interestadual, em afronta ao art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal, uma vez que desrespeitado o prazo-limite estabelecido. De igual modo, a leitura conjunta dos §§ 1º e 2º do art. 58 com o art. 4º, incisos I e II, da lei impugnada revela que a remissão/anistia de créditos concedida pelo legislador estadual às “empresas que se enquadrarem nas ressalvas do *caput*” desconsidera as exigências mínimas estipuladas no Convênio ICMS 190/2017, notadamente a desistência prévia de ações judiciais e impugnações administrativas relacionadas ao respectivo crédito tributário (cláusula oitava, § 2º).

É flagrante, portanto, a inconstitucionalidade do artigo 58, *caput* e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar mato-grossense nº 631/2019, por violação ao art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal.

Nesse contexto, afirma-se que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que não se admite, via de regra, a invocação de direito adquirido para perpetuar benefício fundado em norma flagrantemente inconstitucional, como ocorre com aquelas editadas à margem do art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição Federal. Não há direito adquirido quando inexistente o próprio direito, eis que sua percepção se funda em norma inconstitucional.

Neste sentido:

**Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE DE NORMA COMPLEMENTAR ESTADUAL QUE IMPÕE AOS ATUAIS OCUPANTES DE SERVENTIAS MISTAS A ESCOLHA ENTRE CARGO NO PODER JUDICIÁRIO E TITULARIDADE DE SERVENTIA EXTRAJUDICIAL. AÇÃO CONHECIDA E JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.**

[...]

2. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que não é possível convalidar remoções ou ingresso em serventias judiciais estatizadas por quem, à época da promulgação da Constituição Federal de 1988, optou por continuar em situação transitória, isto é, na titularidade de cartório judicial privatizado (ADCT, art. 31), sendo certo que, em casos tais, a situação de transitoriedade permanecerá até a vacância do titular da unidade anteriormente privatizada, quando a serventia deverá, então, ser provida nos termos da norma constitucional (Constituição, art. 37, II)

3. A Lei Complementar 68/2003 do Estado do Maranhão foi editada quinze anos após a promulgação da Constituição de 1988, *não se afigurando possível a invocação de direito adquirido para salvaguardar*

*eventual situação inconstitucional estabelecida após o advento da norma constitucional.*

4. Ação julgada parcialmente procedente para interpretar o art. 8º da Lei Complementar 68/2003 do Estado do Maranhão conforme a Constituição e assentar que a opção prevista no dispositivo configura faculdade conferida ao serventuário e aplica-se tão somente àqueles que eram “titulares” das serventias judiciais, exercidas em caráter privado, em 5 de outubro de 1988, não servindo para convalidar situações inconstitucionais estabelecidas após o advento da Constituição Federal de 1988. (ADI 3245, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 20/2/2024)

EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ARTIGO 1º, PARTE FINAL, DA EMENDA CONSTITUCIONAL 22/2003 DO ESTADO DO MATO GROSSO. MANUTENÇÃO DO PAGAMENTO DE PENSÃO VITALÍCIA A EX-GOVERNADORES, EX-VICE-GOVERNADORES E SUBSTITUTOS CONSTITUCIONAIS QUE PERCEBIAM O BENEFÍCIO À ÉPOCA DE SUA EXTINÇÃO. IMPOSSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS FEDERATIVO, REPUBLICANO, DA IMPESSOALIDADE E DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA. INEXISTÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO A REGIME JURÍDICO. [...].

1. A pensão vitalícia paga aos ex-governadores, vice governadores ou substitutos constitucionais, quando suprimida reclama a modulação quanto ao dever de ressarcimento, à luz da boa fé e da segurança jurídica.

2. O acórdão embargado deu interpretação conforme a Constituição Federal ao artigo 1º, parte final, da Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, para declarar que o trecho “respeitado o disposto no art. 5º, XXXVI, da Constituição Federal” não autoriza a continuidade do pagamento de pensão mensal e vitalícia aos ex-governadores, ex-vice-governadores e substitutos constitucionais, ante o entendimento de que o princípio do direito adquirido não pode ser invocado para albergar situações ofensivas à Constituição, como, na hipótese, aos princípios federativo, republicano, da impessoalidade, da moralidade e da igualdade.

3. O direito adquirido não configura fundamento idôneo para a preservação do recebimento da referida pensão vitalícia, máxime quando baseada em previsão inconstitucional.



4. O direito adquirido à percepção de benefício distingue-se do direito à preservação patrimonial de montante já percebido, assegurado, nos termos do artigo 27 da Lei 9.868/1999, por força da segurança jurídica.

5. In casu, o caráter alimentar da vantagem remuneratória percebida de boa-fé, dada a ressalva contida na parte final do Emenda Constitucional 22/2003 do Estado do Mato Grosso, com suposto fundamento constitucional, afasta o dever de ressarcimento das verbas recebidas a título de pensão mensal e vitalícia. Precedentes: ADI 4884 ED, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 08/10/2018; e ADI 3791, Rel. Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe 27/08/2010. [...]. (ADI 4601 ED, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 23/4/2019)

Ementa: Direito constitucional. Ação rescisória. Lei municipal de iniciativa parlamentar editada sob a vigência da CF/1969. Fundo de Previdência da Câmara Municipal. Posterior extinção do fundo e cancelamento dos benefícios.

1. Ação rescisória contra acórdão do STF que reconheceu o direito adquirido de ex-vereadores a proventos de aposentadoria concedidos com base em lei municipal, de iniciativa parlamentar, editada sob a vigência da CF/1969 (Lei nº 2.988, de 06.10.1978, do Município de Belo Horizonte).

2. A Lei municipal nº 2.988/1978 instituiu o Fundo de Previdência da Câmara Municipal, assegurando o direito à aposentadoria por invalidez, independentemente de carência, e à aposentadoria voluntária após o parlamentar completar 96 (noventa e seis) meses de contribuição – prazo que foi reduzido para 71 meses em 1985. Em 31.05.1990, esse fundo foi extinto pela Lei municipal nº 5.735/1990, que destinou o patrimônio da entidade à devolução das contribuições aos segurados. Em razão disso, no mês subsequente, os benefícios foram cancelados.

3. O acórdão rescindendo, ao reconhecer a existência de direito adquirido com fundamento na Lei municipal nº 2.988/1978, viola a literalidade dos arts. 57, II, e 65 da CF/1969. Sob a ordem constitucional anterior, a iniciativa de projetos de lei que autorizassem, criassem ou aumentassem despesas públicas era reservada ao Chefe do Poder Executivo. Tal norma era de observância obrigatória por Estados e Municípios (art. 13, III, da CF/1969). Em razão disso, a Lei municipal nº 2.988/1978, de iniciativa parlamentar, continha vício de inconstitucionalidade formal.

4. *Não há que se falar em direito adquirido com base em lei inconstitucional (RE 290.776, Rel. p/ acórdão Min. Carlos Velloso, j. em 02.03.2005). Somente em caráter excepcional se admite que situação jurídica contrária à Constituição se consolide no tempo.* Na espécie, todos os ex-vereadores receberam a restituição das contribuições que haviam recolhido ao fundo de previdência. Diante da inconstitucionalidade do diploma legal em questão, nada mais lhes era devido.

5. O restabelecimento das aposentadorias sem qualquer base contributiva e com fundamento em lei formalmente inconstitucional afastaria, em princípio, a existência de boa-fé, o que seria determinante para se impor a devolução dos valores recebidos. No caso, porém, a percepção do benefício estava amparada em decisão já transitada em julgado. Não há, portanto, como impor aos réus a restituição das quantias já embolsadas até a data de prolação deste pronunciamento jurisdicional.

6. Procedência do pedido, para (i) rescindir o acórdão proferido no RE 221.902-AgR, e (ii) em novo julgamento da causa, dar provimento ao agravo regimental interposto pelo Município de Belo Horizonte, para julgar improcedente o pleito formulado na ação originária (AR 1753, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/6/2020).

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo.

2. Lei Complementar 115/2007, do Município de Santa Isabel/SP. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual que declarou inconstitucional dispositivo que concedia benefício fiscal para empresas, para fins de ressarcimento de despesas e investimentos.

3. *Ausência de direito adquirido com fundamento em lei declarada inconstitucional. Precedentes.* Decisão do Tribunal de origem que não destoa da jurisprudência desta Corte. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Negado provimento ao agravo regimental, sem majoração da verba honorária (ARE 1270652 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 18/1/2021).

Ementa: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. INTERPOSIÇÃO EM 15.08.2022. MANDADO DE SEGURANÇA. ESCRIVÃ DE CARTÓRIO JUDICIAL. REGIME PRIVATIZADO DE CUSTAS. REMOÇÃO APÓS O ADVENTO DA CF/88. CONCURSO PÚBLICO. EXIGIBILIDADE. ARTIGOS 236, § 3º, DA CF. NORMA AUTOAPLICÁVEL. ALEGADO DESRESPEITO AO POSTULADO DA SEGURANÇA JURÍDICA. IMPROCEDÊNCIA. AUSÊNCIA DE DIREITO ADQUIRIDO. PRECEDENTES. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELO DESPROVIMENTO DO AGRAVO.

[...]

3. Inaplicável, ao caso, o art. 31 do ADCT, bem como a regra do art. 208 da CF pretérita que garantia aos substitutos a efetivação no cargo do titular na atividade notarial e de registro, independentemente de prévio concurso público, não incide na hipótese de vacância ocorrida após a vigência da CF/88. *Inexiste direito adquirido a amparar situação flagrantemente inconstitucional*. 4. Agravo regimental a que se nega provimento. Sem honorários, por se tratar de mandado de segurança (art. 25 da Lei 12.016/2009 e Súmula 512 do STF) (ARE 921739 AgR-segundo, Rel. Min. Edson Fachin, Segunda Turma, DJE 6/3/2023).

Rejeito, portanto, a alegação de que haveria direito adquirido aos benefícios fiscais concedidos, depois de 1988, sem respaldo do convênio a que alude o art. 155, § 2º, XII, g, da CF, capaz de amparar a constitucionalidade do art. 58 ora impugnado.

Além disso, a parte autora também fundamenta o pedido na alegação de que o dispositivo impugnado, inserido na Lei Complementar nº 631/2019 por emenda parlamentar, frustrou receitas estaduais sem se fazer acompanhar de estimativa de impacto orçamentário e financeiro, conforme determina o art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

É inequívoco que o *caput* do art. 58, ao determinar a manutenção de benefícios fiscais concedidos à margem da legalidade — pois não amparados em convênio celebrado no âmbito do CONFAZ — e que, de outro modo, deveriam ser revogados nos termos do § 2º da cláusula nona do Convênio ICMS 190/2017<sup>3</sup>, configura renúncia de receitas. Nessas condições, deveria vir acompanhada da estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT. A mesma exigência se impõe à previsão de anistia e remissão de créditos tributários contida no § 1º do dispositivo.

A Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso não refuta a criação de renúncia de receitas nem a falta de atendimento ao requisito constitucional, mas defende que “o referido preceito é somente aplicável ao orçamento fiscal da União, não incidindo em âmbito estadual” (doc. 16, p. 14).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no entanto, se firmou no sentido de que o artigo 113 do ADCT não tem sua abrangência restrita ao processo legislativo da União, aplicando-se também aos estados e ao Distrito Federal. Neste sentido:

<sup>3</sup> 2 Cláusula nona. [...]

§ 2º Não havendo a reinstituição prevista no caput desta cláusula, a unidade federada deve revogar, até 31 de julho de 2019, excetuados os enquadrados no inciso V da cláusula décima, cuja revogação deve ocorrer até 28 de dezembro de 2018, os respectivos atos normativos e os atos concessivos deles decorrentes.

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 1º, LEI 17.111/2020, DO ESTADO DE PERNAMBUCO. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA. OPERAÇÕES COM CERVEJAS DE FÉCULA DE MANDIOCA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PRINCÍPIO DA SELETIVIDADE. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

1. O artigo 113 do ADCT aplica-se aos estados e ao Distrito Federal. Precedentes. A norma impugnada reduziu a alíquota de ICMS para as operações com cervejas que contenham, percentual mínimo de fécula de mandioca em sua composição. A lei, porém, não foi instruída com a devida estimativa do seu impacto financeiro e orçamentário. Inconstitucionalidade formal reconhecida.

2. A concessão de incentivos fiscais de ICMS é ato complexo que demanda necessariamente a integração de vontades de distintas autoridades públicas, inclusive, de diferentes ordens federativas, dado o seu caráter eminentemente nacional. Assim, tratando-se a redução de alíquota de efetivo benefício fiscal, a Constituição exige, nos termos do art. 155, § 2º, XII, g, a celebração de Convênio, o que não ocorreu.

3. Não há critério de *discrímen* ao estabelecer renúncia fiscal em razão da matéria-prima, a qual parece possuir destinatário específico. Ocorrência de desigualdade e desequilíbrio concorrencial.

4. Pedido julgado procedente para declarar a inconstitucionalidade formal e material do artigo 1º, da Lei nº 17.111/2020, do Estado de Pernambuco. (ADI 7372, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 11/10/2024)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ART. 1º DA LEI N. 8.895/2021, DE SERGIPE. REDUÇÃO DE ALÍQUOTA DE IMPOSTO SOBRE OPERAÇÕES RELATIVAS À CIRCULAÇÃO DE MERCADORIAS E SOBRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS E COMUNICAÇÃO - ICMS. OPERAÇÕES COM CERVEJAS QUE CONTEMHAM SUCO CONCENTRADO E/OU INTEGRAL DE LARANJA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. ART. 113 DO ADCT. RENÚNCIA DE RECEITA. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. AUSÊNCIA. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO. NECESSIDADE. DESEQUILÍBRIO CONCORRENCIAL. PEDIDO JULGADO PROCEDENTE.

[...]

2. A concessão de benefício fiscal deve ser precedida de estudos de impacto financeiro e orçamentário e de previsão de medidas compensatórias, sob pena de inconstitucionalidade formal da norma, com fundamento no art. 113 do ADCT. Precedentes.

3. A redução de alíquota pela norma impugnada do ICMS sobre as cervejas produzidas com suco concentrado e/ou integral de laranja, diferenciando-as de todas as outras cervejas e das demais bebidas alcoólicas que permanecem submetidas à alíquota de 25% prevista pela al. 'd' da mesma norma, sem prévia deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, ofende a al. 'g' do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República. Precedentes.

4. Ao instituir unilateralmente regime tributário mais favorável, a resultar em renúncia de receita sem prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário e deliberação pelos Estados e Distrito Federal no Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz, a norma impugnada revela-se inconstitucional por contrariedade ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inc. II do art. 150 e al. g do inc. XII do § 2º do art. 155 da Constituição da República.

5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do art. 1º da Lei n. 8.895/2021, de Sergipe, que acrescentou a al. m ao inc. I do art. 18 da Lei n. 3.796/1996, de Sergipe. (ADI 7374, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 3/11/2023)

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. REFERENDO MEDIDA CAUTELAR. CAUSA MADURA. MÉRITO. PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL. DIREITO TRIBUTÁRIO. MEDIDA PROVISÓRIA. PROGRAMA CATARINENSE DE RECUPERAÇÃO FISCAL (PREFIS-SC). LEI ESTADUAL 17.302/2017 (Art. 6º e art. 13). TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA. EMENDA PARLAMENTAR ADITIVA. PERTINENCIA TEMÁTICA. BENEFÍCIO FISCAL ICMS. AUTORIZAÇÃO CONFAZ. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. DIREITO COMERCIAL. NECESSIDADE. ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO.

[...]

3. Tem-se por inconstitucional a concessão de incentivos fiscais de forma unilateral, sem convênio no CONFAZ, portanto, em desacordo com os requisitos previstos na Lei Complementar 24/1975.

4. A circularidade e a transferibilidade de valores mobiliários são características dos valores mobiliários, encontrando na União a sua competência legislativa (Art. 22, I da CF/88).

5. A renúncia de receitas exige uma necessária quantificação, a ser expressa em imperiosa estimativa de impacto fiscal e financeiro (Art. 113 do ADCT). Precedentes.

6. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente (ADI 5882, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 2/6/2022).

Portanto, conclui-se que a manutenção de benefícios fiscais em desacordo com o Convênio ICMS 190/2017, bem como a concessão de anistia e remissão de créditos prevista no art. 58 da Lei Complementar nº 631/2019, *implicam inequívoca renúncia de receitas*, de modo que sua introdução deveria ter sido acompanhada da devida estimativa de impacto orçamentário e financeiro, nos termos do art. 113 do ADCT.

A ausência de demonstração do impacto fiscal das medidas impugnadas vulnera o devido processo legislativo, impondo o reconhecimento da inconstitucionalidade formal do art. 58 da Lei Complementar nº 631/2019.

Por fim, anoto que esta Suprema Corte já reconheceu, em situações similares, a necessidade de modulação dos efeitos de decisões declaratórias de inconstitucionalidade de benefícios fiscais concedidos unilateralmente, à margem da deliberação interestadual exigida pelo art. 155, § 2º, XII, alínea “g”, da Constituição. A propósito:

Ementa: I. TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL QUE INSTITUI BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. AUSÊNCIA DE CONVÊNIO INTERESTADUAL PRÉVIO. OFENSA AO ART. 155, § 2º, XII, g, DA CF/88. II. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS TEMPORAIS. 1. A instituição de benefícios fiscais relativos ao ICMS só pode ser realizada com base em convênio interestadual, na forma do art. 155, §2º, XII, g, da CF/88 e da Lei Complementar nº 24/75. 2. De acordo com a jurisprudência do STF, o mero diferimento do pagamento de débitos relativos ao ICMS, sem a concessão de qualquer redução do valor devido, não configura benefício fiscal, de modo que pode ser estabelecido sem convênio prévio. 3. A modulação dos efeitos temporais da decisão que declara a inconstitucionalidade decorre da ponderação entre a disposição constitucional tida por violada e os princípios da boa-fé e da segurança jurídica, uma vez que a norma vigorou por oito anos sem que fosse suspensa pelo STF. A supremacia da Constituição é um pressuposto do sistema de controle de constitucionalidade, sendo insuscetível de ponderação por impossibilidade lógica. 4.

Procedência parcial do pedido. Modulação para que a decisão produza efeitos a contar da data da sessão de julgamento (ADI 4481, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 19/5/2015).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO. LEI ESTADUAL. CONCESSÃO DE BENEFÍCIOS AO SERVIÇO DE TRANSPORTE RODOVIÁRIO INTERESTADUAL OU INTERMUNICIPAL DE CARGAS. INSTITUIÇÃO UNILATERAL DE BENEFÍCIOS FISCAIS RELATIVOS AO ICMS. EXIGÊNCIA CONSTITUCIONAL DE CONVÊNIO INTERESTADUAL (ART. 155, § 2º, XII, ‘g’, da CRFB/88). DESCUMPRIMENTO. RISCO DE DESEQUILÍBRIO DO PACTO FEDERATIVO. GUERRA FISCAL. VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DA ISONOMIA TRIBUTÁRIA E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO SEGUNDO A PROCEDÊNCIA OU DESTINO DE BENS E SERVIÇOS (ARTS. 150, II, E 152 DA CRFB/88). DIFERENCIAÇÃO DE TRATAMENTO EM RAZÃO DO LOCAL EM QUE SE SITUA O ESTABELECIMENTO DO CONTRIBUINTE OU EM QUE PRODUZIDA A MERCADORIA. AUSÊNCIA DE QUALQUER BASE RAZOÁVEL A JUSTIFICAR O ELEMENTO DE DISCRÍMEN. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO, COM EFEITOS EX NUNC. 1. O pacto federativo reclama, para a preservação do equilíbrio horizontal na tributação, a prévia deliberação dos Estados- membros para a concessão de benefícios fiscais relativamente ao ICMS, na forma prevista no artigo 155, § 2º, XII, g, da Constituição e como disciplinado pela Lei Complementar 24/75, recepcionada pela atual ordem constitucional. 2. *In casu*, padece de inconstitucionalidade a Lei 13.790/06 do Estado de Santa Catarina, porquanto concessiva de benefícios fiscais de ICMS ao serviço de transporte rodoviário interestadual ou intermunicipal de cargas, caracterizando hipótese típica de guerra fiscal em desarmonia com a Constituição Federal de 1988. [...] 4. Pedido de declaração de inconstitucionalidade julgado procedente, conferindo à decisão efeitos *ex nunc*, a partir da publicação da ata deste julgamento (artigo 27 da Lei 9.868/99). (ADI 3984, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 23/9/2019).

Embargos de declaração em ação direta de inconstitucionalidade. 2. Decreto 31.109/2013, do Estado do Ceará, com as alterações promovidas pelos Decretos 31.288/2013 e 32.259/2017. [...] 5. Benefício fiscal. 6. Ausência de convênio interestadual, conforme exigido pelo art. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição Federal. 7. Tratamento diferenciado em razão da procedência. Afronta ao art. 152 da Constituição Federal. 8. Ofensa ao princípio da neutralidade fiscal, previsto no art. 146-A da Constituição Federal. 8. Necessidade da modulação de efeitos da declaração de inconstitucionalidade. 9. Embargos de declaração acolhidos para atribuir efeito *ex nunc* à

declaração de inconstitucionalidade dos dispositivos do Decreto 31.109/2013, a partir de 29.4.2020 (ADI 6222 ED, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 22/9/2020).

Em relação a situações envolvendo declaração de inconstitucionalidade por violação do art. 113 do ADCT, veja-se também:

EMENTA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO. LEI Nº 1.293, DE 29 DE NOVEMBRO DE 2018, DO ESTADO DE RORAIMA. ISENÇÃO DO IMPOSTO SOBRE A PROPRIEDADE DE VEÍCULOS AUTOMOTORES (IPVA) PARA PESSOAS PORTADORAS DE DOENÇAS GRAVES. ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS ARTIGOS 150, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, E 113 DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS – ADCT. O ARTIGO 113 DO ADCT DIRIGE-SE A TODOS OS ENTES FEDERATIVOS. RENÚNCIA DE RECEITA SEM ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO DA LEI IMPUGNADA. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL RECONHECIDA. AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO ARTIGO 150, II, DA CARTA MAGNA: CARÁTER EXTRAFISCAL DA ISENÇÃO COMO CONCRETIZAÇÃO DA IGUALDADE MATERIAL. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE. MODULAÇÃO DOS EFEITOS DA DECISÃO.

1. A Lei nº 1.293/2018 do Estado de Roraima gera renúncia de receita de forma a acarretar impacto orçamentário. A ausência de prévia instrução da proposta legislativa com a estimativa do impacto financeiro e orçamentário, nos termos do art. 113 do ADCT, aplicável a todos os entes federativos, implica inconstitucionalidade formal. [...]

3. O ato normativo, não obstante viciado na sua origem, acarretou a isenção do IPVA a diversos beneficiários proprietários de veículos portadores de doenças graves, de modo a inviabilizar o ressarcimento dos valores. Modulação dos efeitos da decisão para proteger a confiança legítima que resultou na aplicação da lei e reservar a boa-fé objetiva.

4. Ação direta conhecida e julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei nº 1.293, de 29 de novembro de 2018, do Estado de Roraima, com efeitos ex nunc a contar da data da publicação da ata do julgamento (ADI 6074, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe 8/3/2021).

No presente caso, a fim de evitar situação de avultada insegurança jurídica em relação aos contribuintes que se encontravam albergados pelas normas isentivas ora



expurgadas do ordenamento jurídico, mostra-se pertinente a *modulação dos efeitos* da decisão, nos termos do art. 27 da Lei 9.868/1999, para que produza efeitos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito.

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e julgo procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, do Estado de Mato Grosso, por ofensa aos arts. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição e 113 do ADCT.

Nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, modulo os efeitos da presente decisão, para que produza efeitos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito.

É como voto.

## PLENÁRIO EXTRATO DE ATA

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 6.319 MATO GROSSO**

**PROCED.: MATO GROSSO/MT**

**RELATOR(A): MIN. CRISTIANO ZANIN**

**REQTE.(S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**INTDO.(A/S): ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**INTDO.(A/S): GOVERNADOR DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO**

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, conheceu da ação direta e julgou procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade do art. 58, caput e §§ 1º e 2º, da Lei Complementar Estadual nº 631/2019, do Estado de Mato Grosso, por ofensa aos arts. 155, § 2º, XII, “g”, da Constituição, e 113 do ADCT, e, nos termos do art. 27 da Lei n. 9.868/1999, modulou os efeitos da presente decisão, para que produza efeitos a partir da publicação do acórdão do julgamento de mérito. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Cristiano Zanin. Plenário, Sessão Virtual de 21.11.2025 a 1.12.2025.

**Composição:** Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza

Assessora-Chefe do Plenário



# **RECURSO EXTRAORDINÁRIO**

## **1.238.853 / RIO DE JANEIRO**

26/11/2025

**PLENÁRIO**

**RELATOR: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**

**REDATOR DO ACÓRDÃO: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

**RECTE.(S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECTE.(S): RODRIGO ROCHA BARBOSA**

**ADV.(A/S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**AM. CURIAE: PARTIDO DA MOBILIZACAO NACIONAL**

**ADV.(A/S): FABIANO ALMEIDA RESENDE**

**ADV.(A/S): SINESIO BOMFIM SOUZA TERCEIRO**

**ADV.(A/S): HIGOR COSTA PINTO**

**AM. CURIAE: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL**

**ADV.(A/S): FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY**

**ADV.(A/S): LUCIANA DINIZ NEPOMUCENO**

**ADV.(A/S): MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO**

**ADV.(A/S): LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE**

**ADV.(A/S): GUILHERME DEL NEGRO BARROSO FREITAS**

**AM. CURIAE: TRANSPARENCIA ELEITORAL BRASIL**

**ADV.(A/S): MARILDA DE PAULA SILVEIRA**

EMENTA. CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA. FILIAÇÃO A PARTIDO POLÍTICO COMO EXPRESSA CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, §3º, V). GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LIBERDADE DE CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EM PARTIDOS POLÍTICOS. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER LIMITAÇÃO AO PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL ÀS CANDIDATURAS AVULSAS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PREJUDICADO COM FIXAÇÃO DE TESE NO TEMA 974 DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. Elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos

políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos. Exigência constitucional do preenchimento de certos requisitos gerais, denominados condições de elegibilidade, para poder concorrer a um mandato eletivo.

2. A Constituição Federal expressamente prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade, ao passo que regulamentou os partidos políticos, como instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

3. A autonomia partidária consagrada constitucionalmente não impede o exercício pleno de função fiscalizatória pela Justiça Eleitoral, pois são constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno”, objetivando, inclusive, “impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático. Precedentes. (ADI 5311/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Dj 4/3/2020).

4. Modelo eleitoral que garante a possibilidade de renovação política, permitindo a candidatura de novas personalidades, novos representantes que possam, a partir de uma escolha legítima dos partidos políticos, ingressar na vida política.

5. Fidelidade partidária e mandatos. Os mandatos obtidos pelos sistema proporcional pertencem aos Partidos Políticos que, consequentemente, têm direito de preservá-los, se ocorrer cancelamento da filiação partidária ou transferência de legenda, ou seja, podem requerer à Justiça Eleitoral a cassação do mandato do parlamentar infiel e a imediata determinação de posse do suplente.

6. Compatibilidade da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade com a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Inexistência de qualquer limitação ao pleno exercício dos direitos políticos.

**7. Recurso Extraordinário prejudicado. TEMA 974 DE REPERCUSSÃO GERAL** com a fixação da seguinte tese: “Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”.

## ACÓRDÃO

EMENTA. CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. CAPACIDADE ELEITORAL PASSIVA. FILIAÇÃO A PARTIDO POLÍTICO COMO EXPRESSA CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE (CF, ART. 14, §3º, V). GARANTIA CONSTITUCIONAL DE LIBERDADE DE CRIAÇÃO E PARTICIPAÇÃO EM PARTIDOS POLÍTICOS. INEXISTÊNCIA DE QUALQUER LIMITAÇÃO AO PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL ÀS CANDIDATURAS AVULSAS. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PREJUDICADO COM FIXAÇÃO DE TESE NO TEMA 974 DE REPERCUSSÃO GERAL.

1. Elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos. Exigência constitucional do preenchimento de certos requisitos gerais, denominados condições de elegibilidade, para poder concorrer a um mandato eletivo.

2. A Constituição Federal expressamente prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade, ao passo que regulamentou os partidos políticos, como instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional; proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

3. A autonomia partidária consagrada constitucionalmente não impede o exercício pleno de função fiscalizatória pela Justiça Eleitoral, pois são constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno”, objetivando, inclusive, “impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático. Precedentes. (ADI 5311/DF, Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Dj 4/3/2020).

4. Modelo eleitoral que garante a possibilidade de renovação política, permitindo a candidatura de novas personalidades, novos representantes que possam, a partir de uma escolha legítima dos partidos políticos, ingressar na vida política.

5. Fidelidade partidária e mandatos. Os mandatos obtidos pelos sistema proporcional pertencem aos Partidos Políticos que, consequentemente, têm direito de preservá-los, se ocorrer cancelamento da filiação partidária ou transferência de legenda, ou seja, podem requerer à Justiça Eleitoral a cassação do mandato do parlamentar infiel e a imediata determinação de posse do suplente.

6. Compatibilidade da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade com a Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos. Inexistência de qualquer limitação ao pleno exercício dos direitos políticos.

7. Recurso Extraordinário prejudicado. TEMA 974 DE REPERCUSSÃO GERAL com a fixação da seguinte tese: “Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”.

O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 974 da repercussão geral, reconheceu o prejuízo do recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia e fixou a seguinte tese: “Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso. Afirmou suspeição o Ministro Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes (art. 38, IV, b, do RISTF).

MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES

Redator para o Acórdão  
*Documento assinado digitalmente*

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**

**RECTE.(S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECTE.(S): RODRIGO ROCHA BARBOSA**

**ADV.(A/S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Trata-se de recurso extraordinário, com repercussão geral reconhecida, em que se discute se cidadãos podem concorrer em eleições majoritárias por meio de candidatura independente, sem filiação partidária (as chamadas *candidaturas avulsas*). A questão é examinada à luz do art. 14, § 3º, V, da Constituição e do art. 23 do Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992).

2. No caso concreto, Rodrigo Sobrosa Mezzomo e Rodrigo Rocha Barbosa apresentaram pedido de registro de candidatura independente, desvinculada de qualquer partido político, aos cargos Prefeito e Vice-Prefeito do Município do Rio de Janeiro, nas eleições de 2016. O juízo da 176ª Zona Eleitoral do Rio de Janeiro julgou improcedente o pedido, sob o fundamento de que, no sistema brasileiro, a filiação partidária constitui requisito de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição.

3. O Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro manteve a sentença, com base nos seguintes fundamentos: (i) diante do que prevê o art. 14, § 3º, V, da Constituição, o Poder Judiciário não estaria autorizado a permitir candidaturas avulsas; (ii) a discussão sobre a admissibilidade dessas candidaturas se situaria no debate político; (iii) os tratados internacionais sobre o tema se limitariam a prever o direito à participação política; e (iv) mesmo que assim não fosse, essas convenções foram internalizadas com status de norma supralegal, em hierarquia inferior à da Constituição.

4. Encaminhado o processo ao Tribunal Superior Eleitoral, a relatora, Min<sup>a</sup>. Luciana Lóssio, negou seguimento ao recurso especial. Apontou que: (i) os recorrentes não preenchiam o requisito da filiação partidária (art. 16-A da Lei nº 9.504/1997 e art. 14, § 3º, V, da Constituição); e (ii) o acórdão estava de acordo com a jurisprudência daquele Tribunal. Essa decisão foi mantida em sede de agravo, em acórdão que recebeu a seguinte ementa:

**"ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 14, § 3º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.**



**FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SÚMULA Nº 30/TSE. DESPROVIMENTO.**

1. Na espécie, o Tribunal de origem manteve o indeferimento do pedido de registro de candidatura sob o fundamento de que, no ordenamento jurídico pátrio, não é possível lançar candidatura avulsa a cargo eletivo.

2. Não obstante o argumento de que a democracia se dá com a consagração do direito fundamental do cidadão de participar diretamente da vida política do país, no ordenamento jurídico brasileiro os partidos políticos exercem um elo imprescindível entre a sociedade e o estado. Com efeito, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade.

3. O acórdão regional está em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual, “no sistema eleitoral brasileiro, não existe candidatura avulsa” (ED-RO nº 44545/MA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 3.10.2014).

4. É facultado ao relator decidir monocraticamente os feitos, nos casos em que aplicável o art. 36, § 6º, do RITSE. Precedentes.

5. Estando a matéria assentada na jurisprudência desta Corte, incide a Súmula nº 30/TSE, aplicável, também, aos recursos especiais fundados na alínea a do I do art. 276 do Código Eleitoral. Precedentes.

6. Agravo regimental desprovido.”

(TSE, AgR-Resp nº 1655-68.2016.6.19.0176, rel. Min. Luciana Lóssio, j. em 29.11.2016.)

5. Os requerentes, então, interpuseram o recurso extraordinário selecionado como paradigma. Alegaram que o acórdão impugnado violou os seguintes preceitos da Constituição: cidadania (art. 1º, II); dignidade humana (art. 1º, III); pluralismo político (art. 1º, V); prevalência dos direitos humanos (art. 4º, II); liberdade de associação (art. 5º, XX) e aplicabilidade imediata dos direitos previstos em tratados internacionais (art. 5º, §§ 1º e 2º). Argumentaram que: (i) a Constituição não veda as candidaturas avulsas de forma expressa; (ii) o Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992) rejeita o estabelecimento de qualquer condição de elegibilidade que não se funde em “motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal” (art. 23.2); (iii) o acórdão recorrido viola a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que atribui *status* supralegal ao Pacto de São José da Costa Rica; e (iv) o art. 14, § 3º, V, da Constituição é uma norma limitadora de direito político fundamental, que deve ser interpretada restritivamente. Pediram a anulação das eleições majoritárias de 2016

no Município do Rio de Janeiro e o deferimento do registro de suas candidaturas. Subsidiariamente, requereram o recebimento do recurso como mandado de injunção e a concessão da ordem para assegurar aos autores a candidatura independente nas eleições subsequentes.

6. O recurso extraordinário foi inadmitido na origem. Contra essa decisão, os recorrentes interpuseram agravo. Em 05.10.2017, o Plenário do Supremo Tribunal Federal: (i) declarou a perda superveniente do objeto do recurso extraordinário, por terem sido realizadas as eleições de 2016; e (ii) reconheceu a existência de repercussão geral. Confira-se a ementa do acórdão:

EMENTA: DIREITO ELEITORAL. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CANDIDATURA AVULSA. QUESTÃO DE ORDEM. PERDA DO OBJETO NO CASO CONCRETO. VIABILIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL.

1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo.

2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral.

3. Repercussão geral reconhecida.

7. Em 09.12.2019, foi realizada audiência pública para a discussão do tema.

8. É o relatório.

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 / RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**

**RECTE.(S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECTE.(S): RODRIGO ROCHA BARBOSA**

**ADV.(A/S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO (RELATOR):**

1. Conforme relatado, a questão em discussão consiste em saber se cidadãos podem concorrer em eleições majoritárias por meio de candidaturas independentes, sem filiação partidária (as chamadas *candidaturas avulsas*). A matéria é examinada à luz do art. 14, § 3º, V, da Constituição e do art. 23, 2, do Pacto de São José da Costa Rica (Decreto nº 678/1992), a seguir transcritos:

Constituição:

Art. 14 [...]

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: [...]

V - a filiação partidária; [...]

Pacto de São José da Costa Rica:

ARTIGO 23

Direitos Políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a) de participar da direção dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;

b) de votar e ser eleitos em eleições periódicas autênticas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garanta a livre expressão da vontade dos eleitores; e

c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país.

2. A lei pode regular o exercício dos direitos e oportunidades e a que se refere o inciso anterior, exclusivamente por motivos de idade,

nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal.

2. Antes de adentrar o mérito da causa, considero relevante fazer um breve apanhado histórico sobre o desenvolvimento dos partidos políticos. Esse levantamento permite compreender os contextos históricos e culturais que dificultaram a construção da representatividade dos partidos no Brasil e as circunstâncias em que se operou a vedação às candidaturas avulsas. É importante, para os fins do presente caso, que não se reflita sobre a questão aqui em debate com uma visão idealizada e abstrata dos partidos políticos, mas com uma visão concreta e real.

### ***I. BREVES APONTAMENTOS HISTÓRICOS SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS E CANDIDATURAS AVULSAS***

3. O pensamento político brasileiro foi omissivo e até mesmo hostil em relação aos partidos políticos por um longo tempo. Nos primeiros anos após a independência do país, os partidos, como agremiações formalmente estruturadas, inexistiam. Durante o Império, surgem os partidos Conservador e Liberal: o primeiro, composto por grandes fazendeiros; o segundo, por intelectuais da classe urbana, comerciantes e produtores das províncias; todos membros de uma elite patrimonialista, com divergências, essencialmente, sobre uma maior centralização do poder ou sobre a atribuição de maior autonomia para as províncias<sup>1</sup>.

4. A República Velha é marcada pela distribuição do poder entre oligarquias rurais regionais, avessas a partidos políticos nacionais, e por uma política caracterizada pelo patrimonialismo, pelo clientelismo e pelo coronelismo, que dispensava a intermediação partidária. Os coronéis controlavam o voto dos seus subordinados, por meio do voto de cabresto, de forma a se manterem no poder<sup>2</sup>. Os partidos políticos eram considerados desnecessários e vistos com desconfiança. Sequer havia previsão constitucional ou legal que os regulasse<sup>3</sup>.

5. O primeiro Código Eleitoral (Decreto nº 21.076/1932) é editado em 1932 e, pela primeira vez, reconhece os partidos políticos e dispõe sobre seu funcionamento. Entretanto, durante toda a República Velha, esteve presente, no cenário político, uma *mentalidade fortemente antipartidária*. Acreditava-se que os partidos eram facções desagregadoras da harmonia social, cujo propósito seria conquistar o poder e dirigi-lo segundo as conveniências dos seus membros; ou, ainda, temia-se que funcionassem como um entrave à implementação do sistema político que os extratos dominantes

<sup>1</sup> Samuel Dal-Farra Napolini. *Pluralismo Político*, 2006, p. 136-138.

<sup>2</sup> Vitor Nunes Leal. *Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil*, 2016.

<sup>3</sup> Com a edição do Código Civil de 1916, a constituição formal dos partidos passa a ter as suas normas como base. Na segunda metade do século XX, surgem os primeiros partidos de esquerda. Esses partidos são, contudo, reprimidos pela legislação. Samuel Dal-Farra Napolini. *Pluralismo Político*, p. 135-154.

pretendiam instituir, sobretudo se contemplassem as camadas populares urbanas<sup>4</sup>. Durante esse período, as candidaturas avulsas foram amplamente admitidas no Brasil<sup>5</sup> e provavelmente em virtude disso acabaram associadas, no imaginário político brasileiro, ao autoritarismo e à fragilidade do sistema partidário<sup>6</sup>.

6. Em 1937, com o golpe que dá início ao Estado Novo, Getúlio Vargas determina a extinção de todos os partidos políticos (Decreto-lei 37/1937) e governa, até 1945, sem eleições e, portanto, sem partidos ou candidaturas avulsas.

7. Em 1945, tem início a restauração democrática, paradoxalmente imposta pelos militares e realizada com o auxílio do próprio Getúlio Vargas<sup>7</sup>. A Lei Constitucional nº 9/1945 altera diversos dispositivos da Carta de 1937 e prevê o prazo de 90 dias para a regulamentação de eleições diretas. Vargas baixa, então, o Decreto-Lei 7.586/1945 (conhecido por “Lei Agamenon”), que disciplina as eleições que seriam realizadas no mesmo ano e nas quais ele mesmo se lançaria candidato. A Lei Agamenon (i) prevê que somente os partidos políticos com caráter nacional poderiam obter registro<sup>8</sup>; (ii) *veda as candidaturas avulsas*<sup>9</sup>; e (iii) autoriza os candidatos a concorrerem a mais de um cargo eletivo, em mais de uma unidade da federação<sup>10</sup>.

8. No contexto de então, de inexistência de vida política e partidária, a exigência de partidos nacionais *prestou-se a restringir substancialmente o rol de possíveis concorrentes* àqueles que tinham vínculos com a estrutura estatal getulista. A proibição das candidaturas independentes, por sua vez, prestava-se a impedir que se contornasse tal restrição por meio da oferta de candidaturas desvinculadas de partidos políticos.

9. Os desdobramentos históricos que se seguiram à Lei Agamenon comprovam o sucesso da estratégia eleitoral então adotada<sup>11</sup>. Getúlio Vargas, juntamente com seus aliados, articulou a criação de dois dos três grandes partidos políticos da época: o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)<sup>12</sup>. O PSD

<sup>4</sup> Samuel Dal-Farra Napolini. Pluralismo Político, p. 138-148; Maria do Carmo Souza. Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1976, p. 63-119; Reginaldo de Souza Vieira. Partidos Políticos Brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária, 2010, p. 61-101.

<sup>5</sup> Vale observar, contudo, que a Lei nº 48, de 4 de maio de 1935, reformou o Código Eleitoral de 1932, limitando a candidatura avulsa, de forma a condicionar o registro do candidato ao requerimento de um número mínimo de eleitores. O novo código, contudo, não chegou a entrar em vigor, em decorrência do golpe de Estado promovido por Vargas.

<sup>6</sup> Ane Ferrari Ramos Cajado; Thiago Dornelles; Amanda Camulla Pereira. Eleições no Brasil: uma história de 500 anos, 2014.

<sup>7</sup> A restauração democrática foi impulsionada pelo fim da Segunda Guerra e pela queda dos regimes nazista e fascista, que favoreceram o fortalecimento da oposição ao regime autoritário.

<sup>8</sup> Lei Agamenon, art. 10: “Os partidos políticos serão registrados no Tribunal Superior e os seus diretórios - órgãos executivos estaduais - nos Tribunais Regionais. § 1º Só podem ser admitidos a registro os partidos políticos de âmbito nacional”.

<sup>9</sup> Lei Agamenon, art. 39: “Somente podem concorrer às eleições candidatos registrados por partidos ou alianças de partidos”.

<sup>10</sup> Maria do Carmo Campello de Souza. Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930-1964), 1976, p. 105-119.

<sup>11</sup> Maria do Carmo Souza. Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1976, p. 114-116; David Fleischer. Capítulo 3: Os Partidos Políticos. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução, 2004, p. 250-251; Reginaldo de Souza Vieira. Partidos Políticos Brasileiros: das origens ao princípio da autonomia político-partidária, 2010, p. 85-90.

<sup>12</sup> O terceiro grande partido era a União Democrática Nacional (UDN), de oposição

foi organizado, em cada Estado, com o apoio dos coronéis locais e dos interventores getulistas; e elegeu presidentes, em 1945, o General Eurico Dutra, sucessor de Vargas e apoiado por ele; e, em 1955, Juscelino Kubitschek. Foi, ainda, dominante no Congresso Nacional, com 54% dos membros da Assembleia Nacional Constituinte<sup>13</sup>.

10. Já o PTB reuniu a população urbana e a massa operária, com o apoio do Ministério do Trabalho, dos sindicatos por ele controlados e com recurso ao alistamento de ofício dos eleitores<sup>14</sup>. Esse segundo partido elegeu o próprio Getúlio Vargas para presidente, em 1950; bem como João Goulart, para vice-presidente, em 1955 e em 1960. Foi extinto pelo regime militar, em 1965, prestes a se tornar um partido de massas<sup>15</sup>.

11. Getúlio Vargas concorreu, nas eleições de 1945, a senador, por cinco Estados; e a deputado federal, por nove Estados. Elegeu-se senador em dois Estados, tanto pelo PSD quanto pelo PTB. Elegeu-se, ainda, deputado federal, pelo PTB, em sete Estados. A votação angariada por Getúlio como candidato a deputado e o sistema de sobras se prestaram a eleger diversos parlamentares do PTB, cuja votação fora irrisória, ampliando artificialmente a expressão política do partido<sup>16</sup>.

12. Como se nota pelo histórico acima, a resistência às candidaturas avulsas parece decorrer do fato de que a sua utilização ocorreu em um período histórico marcado pelo autoritarismo e pela fragilidade dos partidos políticos. *Entretanto, a vedação das candidaturas avulsas foi empregada como mecanismo voltado a limitar a competição eleitoral e a favorecer a manutenção do grupo dirigente de então no poder.* Por meio desse artifício, os aliados do Estado Novo angariaram o maior resultado eleitoral possível, com base na popularidade da pessoa de Getúlio Vargas, reforçando a personalização do poder político.

13. A Constituição de 1946 foi a primeira a se referir aos partidos políticos, atribuindo à Justiça Eleitoral seu registro e cassação e conferindo-lhes imunidade tributária. Entretanto, os partidos dominantes de então não se abrem verdadeiramente à participação popular, apenas acomodam as elites da década de 40. Com o Regime Militar, a partir de meados da década de 60, uma vasta regulamentação dos partidos políticos é produzida, com o propósito de limitar a sua criação e manutenção e de controlar o seu funcionamento. Como era de se esperar, a candidatura avulsa não chega a ser restabelecida. Tanto o Código Eleitoral de 1950 (Lei nº 1.164/1950) quanto o Código Eleitoral de 1965 (Lei nº 4.737/1965) mantêm a vedação ao instituto.

14. A Constituição de 1988 dedica um capítulo inteiro aos partidos políticos<sup>17</sup> e os reconhece como peças-chave para o desenvolvimento do processo democrático,

<sup>13</sup> David Fleischer. Capítulo 3: Os Partidos Políticos. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução, 2004, p. 253.

<sup>14</sup> David Fleischer. Capítulo 3: Os Partidos Políticos. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução, 2004, p. 253.

<sup>15</sup> David Fleischer. Capítulo 3: Os Partidos Políticos. In: Lúcia Avelar; Antônio Octávio Cintra (org.). Sistema Político Brasileiro: uma introdução, 2004, p. 250-251.

<sup>16</sup> Maria do Carmo Souza. Estado e Partidos Políticos no Brasil, 1976, p. 119.

<sup>17</sup> Prescreve seu caráter nacional, assegura o pluripartidarismo, garante a ampla liberdade de criação, fusão e extinção de partidos, afirma sua autonomia, prevê o acesso à propaganda gratuita no rádio e na televisão e lhes destina recursos do fundo partidário (CF/1988, art. 17).

como caminhos para a construção de identidades ideológicas e para um processo majoritário estruturado com base em programas e projetos para o país. Aos partidos políticos é atribuída a função de *“organizar a vontade popular e de exprimi-la na busca do poder”*<sup>18</sup>.

15. Esse é o sentido da afirmação de que os partidos políticos se prestam a “assegurar, no interesse do regime democrático, a autenticidade do sistema representativo” e a “defender os direitos fundamentais da pessoa humana”, constante do art. 1º da Lei nº 9.096/1995 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos). E essa é a finalidade para a qual se exigiu a filiação partidária e se reconheceu todo um rol de direitos aos partidos: a preservação e o bom funcionamento do sistema representativo. Entretanto, a prática tem demonstrado que a mera existência de partidos políticos não é suficiente para assegurar a representatividade do sistema eleitoral.

16. Por outro lado, a candidatura avulsa é amplamente adotada pela maioria das democracias consolidadas. Apenas um quantitativo ínfimo de países, correspondentes a aproximadamente 10% de todo o mundo, veda a candidatura autônoma para todo e qualquer cargo eletivo<sup>19</sup>. A título ilustrativo, foram eleitos por meio de candidaturas independentes: o atual presidente da Áustria, Alexander Van der Bellen, com mandato iniciado em 2017<sup>20</sup>; o atual presidente da Lituânia, que iniciou seu segundo mandato em 2024<sup>21</sup>; o ex-presidente da Islândia, Guðni Thorlacius Jóhannesson, à frente do país entre 2016 e 2024<sup>22</sup>; o ex-presidente da Alemanha, Joachim Gauck, com mandato de 2012 a 2017<sup>23</sup>; e o ex-presidente da Itália, Carlo Azeglio Ciampi, que cumpriu seu mandato de 1999 a 2006<sup>24</sup>, dentre inúmeros outros<sup>25</sup>.

17. Nota-se, assim, que a exigência de filiação partidária não implica necessariamente no bom funcionamento de um sistema representativo. E que candidaturas avulsas, por outro lado, não resultam obrigatoriamente em seu mau funcionamento. Pelo contrário: permitir que o cidadão comum, sem vínculos partidários,

<sup>18</sup> Jairo Nicolau. Representantes de quem? Os (des)caminhos do seu voto da urna à Câmara dos Deputados, 2017.

<sup>19</sup> Os países que vedam a candidatura independente para todo e qualquer cargo eletivo são os seguintes: África do Sul, Angola, Argentina, Camboja, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Guiné, Jordânia, Nicarágua, Nigéria, Suécia, Suriname, Tanzânia, Uruguai e Uzbequistão. V. THE ELECTORAL KNOWLEDGE NETWORK. Comparative Data. Disponível em <<http://aceproject.org/epic-en>>. Acesso em 03 de outubro de 2017.

<sup>20</sup> Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20170213STO62291/alexander-van-der-bellen-the-european-idea-is-worth-the-effort>>

<sup>21</sup> Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2024/feb/23/2024-global-elections-tracker-voting-dates-us-india-indonesia-belarus-haiti-pakistan-full-list>. Acesso em: 29 maio 2025.

<sup>22</sup> Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/jun/26/history-professor-gudni-johannesson-wins-iceland-presidential-election>>.

<sup>23</sup> Disponível em: <[http://www.germany.info/Zentrale\\_20Komponenten/Ganze-Seiten/en/Politik/Joachim-Gauck-Bundespraesident-en.html?site=267101](http://www.germany.info/Zentrale_20Komponenten/Ganze-Seiten/en/Politik/Joachim-Gauck-Bundespraesident-en.html?site=267101)>.

<sup>24</sup> REUTERS. Former Italian presidente, prime minister Ciampi dies. Disponível em: <<http://uk.reuters.com/article/uk-italy-ciampi/former-italian-president-prime-minister-ciampi-dies-idUKKCN11M0ZY?il=0>>; THE GUARDIAN. Former Italian presidente Carlo Azeglio Ciampi dies at 95. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2016/sep/16/former-italian-president-carlo-azeglio-ciampi-dies-at-95>>; INDEPENDENT. Ciampi, 78, wins Italian presidency. Disponível em: <<http://www.independent.co.uk/news/ciampi-78-wins-italian-presidency-1093470.html>>.

<sup>25</sup> É importante ressaltar, contudo, que cada país abriga sistemas eleitorais com múltiplas particularidades.

possa se candidatar pode prestigiar os seus direitos políticos, ampliar o universo de escolhas dos eleitores e reforçar a legitimidade do processo eleitoral como um todo. Não por acaso, as candidaturas avulsas são um instituto amplamente utilizado em países democráticos. Fortalecer partidos políticos e possibilitar candidaturas avulsas não são medidas necessariamente conflitantes.

## II. A INVIABILIDADE DA CANDIDATURA AVULSA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

18. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988, em previsão expressa, estabelece que a filiação partidária é requisito para que um cidadão possa se candidatar em eleições (art. 14, § 3º, V). Esse entendimento tem sido reafirmado pela jurisprudência pacífica do Supremo Tribunal Federal, que considera a vinculação dos candidatos a partidos políticos uma exigência fundamental para a organização e a integridade do sistema representativo brasileiro. Trata-se não apenas de uma escolha do constituinte, mas de uma garantia estrutural da democracia representativa. É o que se extrai, por exemplo, dos seguintes precedentes:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTIDOS POLÍTICOS. DUPLA FILIAÇÃO. REGULAÇÃO LEGAL DA RELAÇÃO ENTRE DOIS OU MAIS PARTIDOS. PRINCÍPIO DA FIDELIDADE PARTIDÁRIA.

IMPROCEDÊNCIA. Ação direta de inconstitucionalidade que impugna o texto “fica configurada dupla filiação, sendo ambas consideradas nulas para todos os efeitos”, constante do art. 22 da Lei 9.096/1995. A autonomia partidária não se estende a ponto de atingir a autonomia de outro partido, cabendo à lei regular as relações entre dois ou mais deles. A nulidade que impõe o art. 22 da Lei 9.096/1995 é consequência da vedação da dupla filiação e, por consequência, do princípio da fidelidade partidária. *Filiação partidária é pressuposto de elegibilidade*, não cabendo afirmar que a lei impugnada cria nova forma de inelegibilidade. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 1.465, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, j. em 24.02.2005, destaque acrescentado)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 9.504/97. Criação de partido político. Prazo mínimo de um ano de existência para que partidos possam concorrer em eleições. Constitucionalidade. Filiação partidária anterior como requisito de elegibilidade. Improcedência. 1. A definição de limitações ao exercício das funções eleitorais pelos partidos políticos é decreto de ordem excepcional, ressalva feita àquelas condicionantes oriundas da Constituição Federal, a



exemplo do art. 17 do Texto Magno. No caso do art. 4º da Lei nº 9.504/97, embora se estabeleça limitação consistente na exigência do prazo mínimo de um ano de existência para que partidos políticos possam concorrer em eleições, há excepcionalidade que justifica a limitação da ampla liberdade de atuação dos partidos políticos na seara eleitoral. *A previsão atacada encontra ligação estreita com a exigência constitucional da prévia filiação partidária, requisito de elegibilidade inscrito no art. 14, § 3º, V, da Constituição Federal.* 2. *A noção de elegibilidade (condição para o exercício regular do direito de candidatura) abarca o mandamento de que a satisfação dos seus requisitos, dentre os quais a filiação partidária, deve ser atestada de maneira prévia ao pleito eleitoral.* O prazo estabelecido na legislação, muito embora não constitucionalizado, é fixado por delegação constitucional ao legislador ordinário. Tal prazo deve ser razoável o suficiente para a preparação da eleição pela Justiça Eleitoral, albergando, ainda, tempo suficiente para a realização das convenções partidárias e da propaganda eleitoral. Foi adotado como parâmetro temporal, no caso, o interregno mínimo de um ano antes do pleito, em consonância com o marco da anualidade estabelecido no art. 16 da Constituição Federal. 3. Feriria a coerência e a logicidade do sistema a permissão de que a legenda recém-criada fosse partícipe do pleito eleitoral mesmo inexistindo ao tempo do necessário implemento da exigência da prévia filiação partidária (requisito de elegibilidade). A relação dialógica entre partido político e candidato é indissociável, em face da construção constitucional de nosso processo eleitoral. 4. Ação julgada improcedente.

(ADI 1.817, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, j. em 28.05.2014, destaques acrescentados)

Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. Embargos de declaração. Direito eleitoral. Eleições de 2020. Registro de candidatura. Indeferimento. Condições de elegibilidade. Filiação partidária. Comprovação. Reexame de fatos e provas. Súmula nº 279/STF. Violação do art. 17, § 1º, e do art. 14, caput, § 3º, V, da CF/88. Ausência de prequestionamento. Súmula nº 282/STF. Fundamento não impugnado. Súmula nº 287/STF. Não provimento. 1. Na origem, o Tribunal *a quo* assentou que o candidato, ora agravante, não comprovou a tempestiva filiação partidária – condição de elegibilidade descrita no art. 14, § 3º, inciso V, da Constituição Federal –, razão pela qual indeferiu seu registro de candidatura. 2. In casu, a via recursal extraordinária é inviável, ante a ausência de prequestionamento

da questão constitucional suscitada no apelo nobre, erigindo-se a barreira da Súmula nº 282 do STF. Precedentes. 3. Ademais, consignou-se no *decisum* que é vedado aferir, na presente fase recursal, o requisito da elegibilidade relativo à filiação partidária, visto que tal medida demandaria a análise da legislação infraconstitucional, bem como o reexame de fatos e provas dos autos (Súmula nº 279/STF). Tal fundamento não foi atacado no agravo interno, o que atrai o óbice da Súmula nº 287/STF. 4. Agravo regimental não provido.

(ARE 1.358.490 ED-AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. em 13.06.2022, destaque acrescentado)

19. Essa escolha também é reafirmada pelo Congresso Nacional, que tem reforçado a centralidade dos partidos políticos no sistema político brasileiro como meio de combater a fragmentação partidária e assegurar a estabilidade do regime democrático. Exemplos recentes desse esforço são: (i) a exigência de comprovação de apoio mínimo para criação de novas legendas, mediante assinatura de eleitores não filiados a outras agremiações (Lei nº 13.165/2015)<sup>26</sup>; (ii) a implementação do fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a adoção da cláusula de barreira para partidos políticos (Emenda Constitucional nº 97/2017)<sup>27</sup>; e (iii) a regulamentação

<sup>26</sup> Lei nº 9.096/1995: Art. 7º (...) § 1º Só é admitido o registro do estatuto de partido político que tenha caráter nacional, considerando-se como tal aquele que comprove, no período de dois anos, o apoio de eleitores não filiados a partido político, correspondente a, pelo menos, 0,5% (cinco décimos por cento) dos votos dados na última eleição geral para a Câmara dos Deputados, não computados os votos em branco e os nulos, distribuídos por um terço, ou mais, dos Estados, com um mínimo de 0,1% (um décimo por cento) do eleitorado que haja votado em cada um deles.

<sup>27</sup> Constituição: Art. 17 [...] § 1º É assegurada aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedada a sua celebração nas eleições proporcionais, sem obrigatoriedade de vinculação entre as candidaturas em âmbito nacional, estadual, distrital ou municipal, devendo seus estatutos estabelecer normas de disciplina e fidelidade partidária. [...] § 3º Somente terão direito a recursos do fundo partidário e acesso gratuito ao rádio e à televisão, na forma da lei, os partidos políticos que alternativamente: I - obtiverem, nas eleições para a Câmara dos Deputados, no mínimo, 3% (três por cento) dos votos válidos, distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação, com um mínimo de 2% (dois por cento) dos votos válidos em cada uma delas; ou II - tiverem elegido pelo menos quinze Deputados Federais distribuídos em pelo menos um terço das unidades da Federação. [...] § 5º Ao eleito por partido que não preencher os requisitos previstos no § 3º deste artigo é assegurado o mandato e facultada a filiação, sem perda do mandato, a outro partido que os tenha atingido, não sendo essa filiação considerada para fins de distribuição dos recursos do fundo partidário e de acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão.

das federações partidárias (Lei nº 14.208/2021)<sup>28-29</sup>. Essas iniciativas legislativas revelam o propósito de preservar e fortalecer o papel institucional dos partidos políticos como canais essenciais de expressão da vontade popular. Portanto, é inequívoca a intenção do legislador constituinte e infraconstitucional de assegurar que o exercício de mandatos eletivos no país ocorra, exclusivamente, com a mediação institucional dos partidos.

20. O art. 23, item 2, do Pacto de São José da Costa Rica, que define os fundamentos legítimos para a restrição do exercício de direitos políticos, tampouco é suficiente para justificar a permissão a candidaturas avulsas no Brasil. Referido tratado internacional foi internalizado no ordenamento jurídico nacional com *status* supralegal (RE 466.343, Rel. Min. César Peluso, Tribunal Pleno, j. em 03.12.2008). Isso porque sua internalização ocorreu em 1992, em momento anterior à entrada em vigor da regra que prevê a incorporação ao catálogo de direitos e garantias fundamentais previsto na Constituição daqueles decorrentes de compromissos assumidos pela República Federativa do Brasil na ordem internacional (art. 5º, § 2º, incluído pela Emenda Constitucional nº 45/2004). Portanto, ainda que o art. 23, 2, do Pacto de São José da Costa Rica fosse interpretado no sentido de que as candidaturas avulsas são permitidas, no âmbito interno continuaria a prevalecer, pelo critério hierárquico, o art. 14, § 3º, da Constituição, que elenca a filiação partidária como condição de elegibilidade.

21. Sem embargo, ao apreciar o caso *Castañeda Gutman*, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos concluiu que, ao negar pedido de candidatura independente ao cargo de Presidente da República, o México não violou o art. 23, 2,

<sup>28</sup> Lei nº 9.096/1995: “Art. 11-A. Dois ou mais partidos políticos poderão reunir-se em federação, a qual, após sua constituição e respectivo registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, atuará como se fosse uma única agremiação partidária. § 1º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem o funcionamento parlamentar e a fidelidade partidária. § 2º Assegura-se a preservação da identidade e da autonomia dos partidos integrantes de federação. § 3º A criação de federação obedecerá às seguintes regras: I – a federação somente poderá ser integrada por partidos com registro definitivo no Tribunal Superior Eleitoral; II – os partidos reunidos em federação deverão permanecer a ela filiados por, no mínimo, 4 (quatro) anos; III – a federação poderá ser constituída até a data final do período de realização das convenções partidárias; IV – a federação terá abrangência nacional e seu registro será encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral. § 4º O descumprimento do disposto no inciso II do § 3º deste artigo acarretará ao partido vedação de ingressar em federação, de celebrar coligação nas 2 (duas) eleições seguintes e, até completar o prazo mínimo remanescente, de utilizar o fundo partidário. § 5º Na hipótese de desligamento de 1 (um) ou mais partidos, a federação continuará em funcionamento, até a eleição seguinte, desde que nela permaneçam 2 (dois) ou mais partidos. § 6º O pedido de registro de federação de partidos encaminhado ao Tribunal Superior Eleitoral será acompanhado dos seguintes documentos: I – cópia da resolução tomada pela maioria absoluta dos votos dos órgãos de deliberação nacional de cada um dos partidos integrantes da federação; II – cópia do programa e do estatuto comuns da federação constituída; III – ata de eleição do órgão de direção nacional da federação. § 7º O estatuto de que trata o inciso II do § 6º deste artigo definirá as regras para a composição da lista da federação para as eleições proporcionais. § 8º Aplicam-se à federação de partidos todas as normas que regem as atividades dos partidos políticos no que diz respeito às eleições, inclusive no que se refere à escolha e registro de candidatos para as eleições majoritárias e proporcionais, à arrecadação e aplicação de recursos em campanhas eleitorais, à propaganda eleitoral, à contagem de votos, à obtenção de cadeiras, à prestação de contas e à convocação de suplentes. § 9º Perderá o mandato o detentor de cargo eletivo que se desfilia, sem justa causa, de partido que integra federação”.  
<sup>29</sup> A validade dessa medida foi reconhecida em precedente desta Corte (ADI 7.021 MC-Ref, sob minha relatoria, j. em 09.02.2022)

do Pacto de São José da Costa Rica. Isso porque, como essa norma não estabelece um sistema eleitoral específico, cabe aos Estados fixarem suas próprias regras e definirem as condições para exercício do direito de votar e ser votado. Assim, apesar de a referida convenção internacional prever que o direito a ser eleito só pode ser limitado “por motivos de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente em processo penal”, os Estados podem estabelecer requisitos adicionais para as candidaturas, desde que proporcionais, a exemplo da exigência de filiação partidária. Confira-se trecho da sentença:

149. O direito e a oportunidade de votar e de ser eleito, consagrados no artigo 23.1.b da Convenção Americana, são exercidos regularmente em eleições periódicas, legítimas, realizadas por sufrágio universal e igual e por voto secreto que garante a livre expressão da vontade dos eleitores. Além dessas características do processo eleitoral (eleições periódicas e autênticas) e dos princípios do sufrágio (universal, igualitário, secreto, que reflita a livre expressão da vontade popular), a Convenção Americana não estabelece uma modalidade específica ou um sistema eleitoral particular por meio do qual os direitos de votar e ser eleito devem ser exercidos (infra parágrafo 197). *A Convenção apenas estabelece certos padrões dentro dos quais os Estados podem e devem regulamentar legitimamente os direitos políticos, desde que tal regulamentação atenda aos requisitos de legalidade, seja direcionada ao cumprimento de uma finalidade legítima, seja necessária e proporcional. Ou seja, seja razoável de acordo com os princípios da democracia representativa.*

(Corte Interamericana de Direitos Humanos, Casañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, j. em 06.08.2008)

22. Portanto, apesar da relevância do debate político sobre o tema, não está configurado um cenário de omissão inconstitucional que justificaria a excepcional intervenção do Poder Judiciário. De fato, essa é uma decisão política fundamental, que deve ser tomada, em regra, por quem tem voto. A representação política e o princípio majoritário são conteúdos essenciais das democracias. Porém, a democracia não se resume ao governo da maioria. A maioria deve governar com respeito à Constituição, o que inclui a preservação dos direitos fundamentais e o respeito às regras do jogo democrático. Como consequência, é assente na teoria constitucional que supremas cortes devem ser, no geral, autocontidas, respeitando as escolhas dos poderes políticos. Assim, é possível e legítimo questionar se o modelo de vinculação necessária a partidos políticos é o melhor, mas não cabe ao Supremo Tribunal Federal reformá-lo sem a participação do Congresso Nacional.

### **III. CONCLUSÃO**

23. Diante do exposto, reconhecido o prejuízo do recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia, proponho a fixação da seguinte tese de repercussão geral: *“Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”*.

#### **PLENÁRIO EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 RIO DE JANEIRO**

**PROCED.: RIO DE JANEIRO/RJ**

**RELATOR(A): MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO RECTE.(S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO RECTE.(S): RODRIGO ROCHA BARBOSA**

**ADV.(A/S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO (77671/RJ) RECD.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**Decisão:** Iniciado o julgamento, o processo foi destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator). Plenário, Sessão Virtual de 30.5.2025 a 6.6.2025.

**Composição:** Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza

Assessora-Chefe do Plenário

#### **PLENÁRIO EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 RIO DE JANEIRO**

**PROCED.: RIO DE JANEIRO/RJ**

**RELATOR(A): MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**

**RECTE.(S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECTE.(S): RODRIGO ROCHA BARBOSA**

**ADV.(A/S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO (77671/RJ)**

**RECD.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**  
**AM. CURIAE.: PARTIDO DA MOBILIZACAO NACIONAL**  
**ADV.(A/S): FABIANO ALMEIDA RESENDE (18942/BA, 20541/DF)**  
**ADV.(A/S): SINESIO BOMFIM SOUZA TERCEIRO (36034/BA)**  
**ADV.(A/S): HIGOR COSTA PINTO (41865/BA)**  
**AM. CURIAE.: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL**  
**ADV.(A/S): FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY (38672/DF, 095573/RJ)**  
**ADV.(A/S): LUCIANA DINIZ NEPOMUCENO (70132/MG)**  
**ADV.(A/S): MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (A2467/AM, 18958/DF, 167075/MG, 2525/PI, 259423/RJ, 463101/SP)**  
**ADV.(A/S): LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE (39992/DF)**  
**ADV.(A/S): GUILHERME DEL NEGRO BARROSO FREITAS (48893/DF)**  
**AM. CURIAE.: TRANSPARENCIA ELEITORAL BRASIL**  
**ADV.(A/S): MARILDA DE PAULA SILVEIRA (33954/DF, 90211/MG)**

**Decisão:** Iniciado o julgamento, o processo foi destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator). Plenário, Sessão Virtual de 30.5.2025 a 6.6.2025.

**Decisão:** Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que, reconhecido o prejuízo do recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia, propunha a fixação da seguinte tese (tema 974 da repercussão geral): “Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pelo amicus curiae Transparência Eleitoral Brasil, a Dra. Ana Claudia Santano. Plenário, Sessão Virtual de 15.8.2025 a 22.8.2025.

**Composição:** Ministros Luís Roberto Barroso (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 RIO DE JANEIRO**

**RELATOR: MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**

**REDATOR DO : MIN. ALEXANDRE DE MORAES ACÓRDÃO**

**RECTE.(S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECTE.(S): RODRIGO ROCHA BARBOSA**

**ADV.(A/S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**AM. CURIAE.: PARTIDO DA MOBILIZACAO NACIONAL**

**ADV.(A/S): FABIANO ALMEIDA RESENDE**

**ADV.(A/S): SINESIO BOMFIM SOUZA TERCEIRO**

**ADV.(A/S): HIGOR COSTA PINTO**

**AM. CURIAE.: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL**

**ADV.(A/S): FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY**

**ADV.(A/S): LUCIANA DINIZ NEPOMUCENO**

**ADV.(A/S): MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO**

**ADV.(A/S): LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE**

**ADV.(A/S): GUILHERME DEL NEGRO BARROSO FREITAS**

**AM. CURIAE.: TRANSPARENCIA ELEITORAL BRASIL**

**ADV.(A/S): MARILDA DE PAULA SILVEIRA**

**VOTO VISTA**

**O SENHOR MINISTRO ALEXANDRE DE MORAES:**

Trata-se de Recurso Extraordinário interposto em face de acórdão do Tribunal Superior Eleitoral, assim ementado (Doc. 7, fl. 84):

“ELEIÇÕES 2016. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. REGISTRO. PREFEITO E VICE-PREFEITO. CANDIDATURA AVULSA. IMPOSSIBILIDADE. ART. 14, § 3º, V, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. SÚMULA Nº 30/TSE. DESPROVIMENTO.

1. Na espécie, o Tribunal de origem manteve o indeferimento do pedido de registro de candidatura sob o fundamento de que, no ordenamento jurídico pátrio, não é possível lançar candidatura avulsa a cargo eletivo.

2. Não obstante o argumento de que a democracia se dá com a consagração do direito fundamental do cidadão de participar diretamente da vida política do país, no ordenamento jurídico brasileiro os partidos políticos exercem um elo imprescindível entre a sociedade e o estado. Com efeito, nos termos do art. 14, §3º, V, da Constituição Federal, a filiação partidária é uma condição de elegibilidade.

3. O acórdão regional está em consonância com a jurisprudência desta Corte, segundo a qual, “no sistema eleitoral brasileiro, não existe candidatura avulsa” (ED-RO nº 44545/MA, Rel. Min. Henrique Neves da Silva, PSESS de 3.10.2014).

4. É facultado ao relator decidir monocraticamente os feitos, nos casos em que aplicável o art. 36, §6º, do RITSE. Precedentes.

5. Estando a matéria assentada na jurisprudência desta Corte, incide a Súmula nº 30/TSE, aplicável, também, aos recursos especiais fundados na alínea a do I do art. 276 do Código Eleitoral. Precedentes.

6. Agravo regimental desprovido.”

Opostos embargos de declaração, foram rejeitados (Doc. 7, fl. 106).

No Recurso Extraordinário (Doc. 8, fls. 4-126), interposto com amparo nos arts. 102, III, a, e 121, §3º, ambos da Constituição Federal, RODRIGO SOBROSA MEZZOMO e RODRIGO ROCHA BARBOSA apontam violação aos arts. 1º, II, III e V; 4º, II; 5º, XX, e §§1º e 2º, da CF/88, bem como aos arts. 23 e 29 do Pacto de São José de Costa Rica; ao art. 25, do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; ao art. 21, da Declaração Universal de Direitos do Homem; e ao art. 27, da Convenção de Viena.

Argumenta que a admissibilidade de candidaturas avulsas é amplamente admitida no direito comparado, citando diversos países que as admitem (Doc. 8, fls. 20-22), mas que no Brasil ainda há domínio das agremiações partidárias (Doc. 22-24). Apresenta dados sobre o baixo grau de confiança e de identificação da população em relação aos partidos políticos (Doc. 8, fls. 25-30) e afirma a existência de domínio de clãs políticos com baixa representatividade, elencando exemplos nacionais e locais do Rio de Janeiro (Doc. 8, fls. 31-36).

Sustenta que a candidatura independente é um direito humano e fundamental de participação política e exercício da cidadania, maximizando o pluralismo político, que não pode ser restringido pela imposição de filiação, a qual viola a garantia do art. 5º, XX, da CF/88 (Doc. 8, fls. 37-49). Defende que não há restrição expressa na Constituição Federal às candidaturas independentes, de modo que a condição de legibilidade da filiação partidária deve ser entendida como facultativa (Doc. 8, fls. 49-52), ponderando que a possibilidade de candidatura não pode ser submetida a pessoas jurídicas de direito privado (Doc. 8, fls. 52-55).



Invoca a tese da lógica do razoável, ao argumento de que parlamentares e governantes não perderiam seus mandatos por se encontrarem sem partido, de modo que se alguém desprovido de filiação pode exercer seu mandato, seria irrazoável restringir alguém na mesma condição de participar da disputa eleitoral (Doc. 8, fls. 55-58), e a existência de uma mutação constitucional para extrair a possibilidade de candidatura independente, apesar da inexistência de previsão expressa na Constituição da República (Doc. 8, fls. 58-65).

Ato contínuo, alega que a Convenção Americana sobre Direitos Humanos assegura a todos os cidadãos os direitos de participar diretamente dos assuntos públicos, de ser eleito em eleições periódicas e de ter acesso, em condições de igualdade, às funções públicas do país, podendo tais direitos serem regulados pela lei exclusivamente por motivo de idade, nacionalidade, residência, idioma, instrução, capacidade civil ou mental, ou condenação, por juiz competente, em processo penal, de modo que a exigência de filiação partidária não pode representar obstáculo a esses direitos (Doc. 8, fls. 65-68). Também afirma a proteção a referidos direitos prevista no Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos e na Declaração Universal dos Direitos do Homem (Doc. 8, fls. 69-72), e disserta sobre a hierarquia dos tratados internacionais e seus efeitos no ordenamento jurídico nacional, em especial o efeito paralisante das normas de natureza supralegal, o que impediria a aplicabilidade do art. 14, §3º, inciso V, da Constituição Federal (Doc. 8, fls. 72-78).

O recorrente apresenta precedente da Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Yatama vs. Nicarágua*, argumentando que nesse julgado houve o reconhecimento de que a imposição da obrigatoriedade de filiação partidária cerceia os direitos humanos fundamentais políticos de votar e ser votado (Doc. 8, fls. 79-85), ressaltando a vedação ao descumprimento de tratados internacionais prevista na Convenção de Viena (Doc. 8, fls. 85-86).

Colaciona posições favoráveis à admissão de candidaturas independentes (Doc. 8, fls. 86-87), bem como defende a existência de vantagens para o sistema político (Doc. 8, fls. 87-91) como solução para uma crise de representação (Doc. 8, fls. 91-93).

Por fim, confronta os argumentos do acórdão do TRE-RJ (Doc. 8, fls. 94-108) e do acórdão recorrido do Tribunal Superior Eleitoral (Doc. 8, fls. 109-123) pelas razões anteriormente expostas.

O Tribunal de origem inadmitiu o RE, sob o fundamento de ausência de violação à norma constitucional (Doc. 8, fls. 129-131).

Opostos embargos de declaração (Doc. 8, fls. 133-139), não foram conhecidos (Doc. 8, fls. 144-146).

Interposto Agravo em Recurso Extraordinário (Doc. 8, fls. 157-192), os autos foram remetidos a esta CORTE.

A Procuradoria-Geral da República apresentou parecer com a seguinte ementa (Doc. 55):

“Recurso extraordinário com agravo. Eleitoral. Candidaturas avulsas garantidas em tratados internacionais contra a letra expressa do art. 14, §3º, v, da CR.

A possibilidade de que decisões de admissibilidade de recurso extraordinário contenham obscuridade, contradição ou erro material permite o emprego de embargos de declaração para a correção de tais problemas, de modo que essa modalidade de impugnação do ato referido impede o trânsito em julgado da decisão embargada, ainda quando desprovido, exceto se usado para protrair indefinidamente a duração do processo: aplicação do art. 1.022 do CPC de 2105.

Prejudicialidade de recurso extraordinário, interposto para se obter o registro de candidatura a eleição majoritária já realizada sem a participação dos recorrentes: jurisprudência pacífica do STF.

Ausência de fundamento para se conhecer de recurso extraordinário como mandado de injunção, quer em razão da diferença estrutural desses processos – respectivamente, controle concreto da validade de ato de aplicação do direito versus controle abstrato de inconstitucionalidade por omissão–, quer pela ausência de participação dos órgãos de representação popular neste processo, quer porque nada impede o imediato ajuizamento de mandado de injunção, no STF, para dele se obter pronunciamento originário e final sobre o tema constitucional, sem nenhum prejuízo para os interessados, dado que as próximas eleições só ocorrerão em 2018.

Eventual reclassificação do feito como mandado de injunção parece implicar nova distribuição do feito.

Segundo a jurisprudência predominante até aqui no STF, os tratados de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro até o advento da EC 45/2004, como é o caso de todos os invocados pelos recorrentes, possuem estatura normativa inferior à Constituição e, portanto, não derogam a exigência de filiação partidária do art. 14, §3º, v, da CR.

O art. 5º, § 3º, da CR não elevou os tratados de direitos humanos incorporados ao direito brasileiro antes da EC 45/2004 à estatura de emenda constitucional: a recepção de normas não é fenômeno inexoravelmente resultante da substituição de normas constitucionais; trata-se, antes, de opção normativa de constituinte que decide criar abreviadamente normas novas com o conteúdo das antigas, para evitar o vácuo legislativo decorrente da perda de validade de todo o direito infraconstitucional pela substituição

da íntegra de seu fundamento jurídico – a constituição sobre a qual se apoiava.

Além de o fundamento de validade dos tratados antigos não se ter alterado, pois a Constituição de 1988 permaneceu íntegra, embora a EC 45 lhe tenha acrescido o §3º do art. 5º, o fato de os tratados antigos não alcançarem a estatura constitucional com a EC 45 não se equipara à total ausência de direito ordinário, pressuposta pela opção normativa de promover sua recepção.

O art. 5º, § 2º, da redação original da Constituição determinava, desde sempre, a recepção dos tratados pré-constitucionais, na qualidade de normas dotadas da hierarquia das emendas à Constituição.

A Declaração Universal dos Direitos do Homem da ONU não pode servir de base à pretensão dos recorrentes: não é tratado internacional de direitos humanos, mas, quando muito, norma costumeira de direito internacional pública despida do nível constitucional, e antecede a Constituição de 1988 e, portanto, não pode ser incorporada à ordem jurídica por ela iniciada, porque colidiria frontalmente com a exigência do art. 14, §3º, v, da CR.

A Convenção de Viena do Direito dos Tratados não pode fundar o pedido dos autores, por ter sido incorporada ao direito brasileiro após a EC 45, sem o procedimento do art. 5º, § 3º, da CR, de modo que não tem eficácia derogatória de norma constitucional anterior com ela eventualmente incompatível.

Tampouco o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos autoriza o deferimento do pedido porque seus arts. 2º e 25 impedem o emprego de critério discriminatório na determinação da capacidade eleitoral passiva, ou seja, vedam a eleição de motivo privado de fundamento racional para tanto: o requisito do art. 14, §3º, v, da CR não pode ser qualificado de arbitrário e, portanto, vedado pela convenção, considerando-se as importantes funções dos partidos nas democracias contemporâneas.

O art. 23, inc. 1, b, e o inc. 2, do Pacto de São José veda a restrição da capacidade eleitoral passiva por motivos diversos dos ali estabelecidos, entre os quais não se inclui a filiação partidária, de sorte que o art. 14, §3º, da CR foi por ele privado de eficácia: licitude das candidaturas avulsas no direito brasileiro.

Parecer pelo não conhecimento do recurso extraordinário ou, caso superada a preliminar, por seu provimento.”

Na sessão de 5/10/2017, o Plenário desta CORTE resolveu Questão de Ordem para superar a prejudicialidade do recurso e atribuir repercussão geral à questão constitucional constante dos autos. O acórdão restou assim ementado (Doc. 70):

“Ementa: DIREITO ELEITORAL. AGRAVO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO . CANDIDATURA AVULSA. QUESTÃO DE ORDEM. PERDA DO OBJETO DO CASO CONCRETO. VIABILIDADE DA REPERCUSSÃO GERAL.

1. A discussão acerca da admissibilidade ou não de candidaturas avulsas em eleições majoritárias, por sua inequívoca relevância política, reveste-se de repercussão geral. Invocação plausível do Pacto de São José da Costa Rica e do padrão democrático predominante no mundo.

2. Eventual prejuízo parcial do caso concreto subjacente ao recurso extraordinário não é impeditivo do reconhecimento de repercussão geral. 3. Repercussão geral reconhecida.”

Em seguida, foi convocada e realizada audiência pública para discussão do tema (Doc. 85), realizada em 9/12/2019 (Doc. 113).

Posteriormente, foi apresentado novo parecer pela Procuradoria-Geral da República, com a seguinte ementa (Doc. 147):

“Recurso extraordinário. Constitucional. Eleitoral. Requerimento de registro de candidatura. Ausência de filiação a partido político. Candidatura avulsa ou independente. Previsão constitucional de filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, §3º, V). Exigência constitucional expressa que é reproduzida pela legislação infraconstitucional. Escolha legítima do Constituinte originário. Interpretação da Corte Interamericana de Direitos Humanos acerca da Convenção Interamericana de Direitos Humanos em harmonia com tal compreensão. Parecer pelo não provimento do recurso (Tema n. 974 RG).”

Iniciado o julgamento, o Relator Eminentíssimo Min. LUÍS ROBERTO BARROSO votou no sentido de reconhecer a inadmissibilidade de candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, §3º, V, da CF/88. O voto veio acompanhado da proposta da seguinte ementa apresentada na Sessão Virtual:

**Voto:** DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE. FILIAÇÃO PARTIDÁRIA. IMPOSSIBILIDADE DE CANDIDATURA AVULSA.

### **I. CASO EM EXAME**

1. Recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida (Tema 974) contra acórdão que indeferiu pedido de registro de candidaturas avulsas aos cargos de Prefeito e Vice-Prefeito do Município do Rio de Janeiro nas eleições de 2016, por ausência de filiação a partido político.

### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

2. A questão em discussão consiste em saber se o sistema constitucional brasileiro admite candidaturas avulsas (ou independentes) em eleições majoritárias, ou se requer filiação partidária como condição de elegibilidade, à luz do art. 14, § 3º, V, da Constituição e do art. 23, 2, do Pacto de São José da Costa Rica.

### **III. RAZÕES DE DECIDIR**

3. O histórico brasileiro e a experiência de outros países democráticos demonstram que a exigência de filiação partidária não implica necessariamente no bom funcionamento de um sistema representativo. E que candidaturas avulsas, por outro lado, não resultam obrigatoriamente em seu mau funcionamento. Pelo contrário: permitir que o cidadão comum, sem vínculos partidários, possa se candidatar pode prestigiar os seus direitos políticos, ampliar o universo de escolhas dos eleitores e reforçar a legitimidade do processo eleitoral como um todo.

4. Apesar disso, a Constituição Federal de 1988, em previsão expressa, estabelece que a filiação partidária é requisito para que um cidadão possa se candidatar em eleições (art. 14, § 3º, V). Esse entendimento tem sido reafirmado pela jurisprudência pacífica do STF, que considera a vinculação dos candidatos a partidos políticos uma exigência fundamental para a organização e a integridade do sistema representativo brasileiro.

5. A centralidade dos partidos políticos no sistema político brasileiro também tem sido reforçada pelo Congresso Nacional em reformas legislativas recentes. São exemplos: (i) a exigência de comprovação de apoio mínimo para criação de novas legendas, mediante assinatura de eleitores não filiados a outras agremiações (Lei nº 13.165/2015); (ii) a implementação do fim das coligações partidárias nas eleições proporcionais e a adoção da cláusula de barreira para partidos políticos (Emenda Constitucional nº

97/2017); e (iii) a regulamentação das federações partidárias (Lei nº 14.208/2021). Essas iniciativas legislativas revelam o propósito de preservar e fortalecer o papel institucional dos partidos políticos como meio de combater a fragmentação partidária e assegurar a estabilidade do regime democrático.

6. Portanto, é inequívoca a intenção do legislador constituinte e infraconstitucional de assegurar que o exercício de mandatos eletivos no país ocorra, exclusivamente, com a mediação institucional dos partidos.

7. O art. 23, item 2, do Pacto de São José da Costa Rica, que define os fundamentos legítimos para a restrição do exercício de direitos políticos, não é suficiente para justificar a permissão a candidaturas avulsas no Brasil. Referido tratado internacional foi internalizado no ordenamento jurídico nacional com status supralegal. Ainda que se interpretasse o dispositivo convencional no sentido de permitir candidaturas independentes, prevaleceria a norma constitucional expressa que prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade. Ademais, a própria Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Castañeda Gutman vs. México*, reconheceu que a vedação a candidaturas avulsas não viola o direito de participação política previsto no referido tratado internacional, desde que tal limitação seja proporcional.

8. Não há, no caso, omissão legislativa inconstitucional que justifique a intervenção do Poder Judiciário. Assim, é possível e legítimo questionar se o modelo de vinculação necessária a partidos políticos é o melhor, mas não cabe ao Supremo Tribunal Federal reformá-lo sem a participação do Congresso Nacional.

#### IV. DISPOSITIVO E TESE

9. Prejudicado o recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia.

*Tese de julgamento:* “Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”.

*Dispositivos relevantes:* Constituição Federal, art. 14, § 3º, V; Decreto nº 678/1992 (Pacto de São José da Costa Rica), art. 23.

*Jurisprudência citada:* STF, ADI 1.465 (2005) e ADI 1.817 (2014); Corte IDH, Caso *Castañeda Gutman vs. México* (2008).

É o relatório.

Adianto que vou acompanhar integralmente o voto do Relator, inclusive quanto à tese de julgamento proposta, acrescentando as seguintes considerações.

Como já destaquei em sede doutrinária (Direito Constitucional. 41ª ed. Barueri, Atlas: 2025), elegibilidade é a capacidade eleitoral passiva consistente na possibilidade de o cidadão pleitear determinados mandatos políticos, mediante eleição popular, desde que preenchidos certos requisitos.

Não basta possuir capacidade eleitoral ativa (ser eleitor) para adquirir a capacidade eleitoral passiva (poder ser eleito). Assim, para que alguém possa concorrer a um mandato eletivo, torna-se necessário que preencha certos requisitos gerais, denominados condições de elegibilidade, e não incida numa das inelegibilidades, que consistem em impedimentos à capacidade eleitoral passiva.

Entre as condições de elegibilidade, encontra-se a exigência de filiação partidária, de modo que ninguém pode concorrer avulso sem partido político.

A capacidade eleitoral passiva exige prévia filiação partidária, uma vez que a democracia representativa consagrada pela Constituição de 1988 inadmite candidaturas que não apresentem a intermediação de agremiações políticas constituídas na forma do art. 17 da Constituição Federal. Saliente-se que, em face da exigibilidade de filiação partidária para o exercício desse direito político (elegibilidade), há de ser assegurado a todos o direito de livre acesso aos partidos, sem possibilidade de existência de requisitos discriminatórios e arbitrários.

Alguns países possibilitam a apresentação de candidaturas presidenciais diretamente aos cidadãos e não aos partidos (por exemplo: Constituição da República Portuguesa, art. 127).

Contudo, esse não é o caso da Constituição da República Federativa do Brasil, que expressamente prevê a filiação partidária como condição de elegibilidade:

“Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

(...)

§ 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei: (...)

V - a filiação partidária;”

A Constituição Federal regulamentou os partidos políticos, como instrumentos necessários e importantes para preservação do Estado Democrático de Direito, afirmando a liberdade de criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os preceitos de caráter nacional;

proibição de recebimento de recursos financeiros de entidade ou governo estrangeiros ou de subordinação a estes; prestação de contas à Justiça Eleitoral e funcionamento parlamentar de acordo com a lei.

O texto constitucional assegura aos partidos políticos autonomia para definir sua estrutura interna e estabelecer regras sobre escolha, formação e duração de seus órgãos permanentes e provisórios e sobre sua organização e funcionamento e para adotar os critérios de escolha e o regime de suas coligações nas eleições majoritárias, vedando, a partir da EC nº 97/2017, a possibilidade de coligações nas eleições proporcionais.

Sobre o tema, salienta Miguel Reale Junior:

“enquanto na Europa vive-se a crise da democracia dos partidos, partidos de massa que se revelam incapazes de satisfatoriamente aglutinar os seguimentos sociais, de se fazerem intérpretes das aspirações concretas, veículos impróprios para efetiva participação política, no Brasil é mister iniciar a obra da ligação entre a Sociedade Civil e o Estado pelo fortalecimento dos partidos políticos”(REALE JR, Miguel. Casos de direito constitucional. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992, p. 113).

Com esse intuito, o legislador constituinte fortaleceu a autonomia dos partidos políticos, diminuindo extraordinariamente o controle do Poder Público sobre eles, visando, como ressaltado por Michel Temer:

“tentar criar (ou fortalecer) partidos políticos sólidos, comprometidos com determinada ideologia político-administrativa, uma vez que o partido há de ser o canal condutor a ser percorrido por certa parcela da opinião pública para chegar ao governo e aplicar o seu programa” (TEMER, Michel. Constituição e política. São Paulo: Malheiros. 1994. p. 24).

É essencial lembrar a lição de Raul Machado Horta de que:

“o sistema de partidos repercute de igual modo no funcionamento do regime presidencial, tornando mais flexíveis as relações entre o Presidente e o Congresso, ou concorrendo para abrandar as dimensões imperiais do poder presidencial, em regime de pluripartidarismo” (HORTA, Raul Machado. Estudos de direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 1995. p. 707).



A autonomia partidária consagrada constitucionalmente não impede o exercício pleno de função fiscalizatória pela Justiça Eleitoral, pois, como decidiu o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, no julgamento da ADI 5311/DF (Rel. Min. CÁRMEN LÚCIA, Dj 4/3/2020), “são constitucionais as normas pelas quais se fortaleça o controle quantitativo e qualitativo dos partidos, sem afronta ao princípio da igualdade ou ingerência no funcionamento interno”, objetivando, inclusive, “impedir a proliferação de agremiações sem expressão política, que podem atuar como “legendas de aluguel”, fraudando a representação, base do regime democrático”.

Cito trecho do voto da Relatora do referido julgado, Min. CÁRMEN LÚCIA, em que ressalta a importância em restringir a proliferação indiscriminada de partidos sem coerência ou respaldo social, ante o iminente risco institucional que pode conduzir ao desalento democrático, perigoso precursor de regimes antidemocráticos:

“22. Quando novas tecnologias dão voz ao cidadão, ampliando o poder de atuação direta segundo o argumento livre, ainda que nem sempre racional, lógico ou ético, segundo informação infensa a filtros da mídia tradicional, a legislação impugnada tende a atenuar o desgaste do sistema partidário e a legitimar a ação dos partidos políticos.

*Promove-se o controle quantitativo dos partidos, fundado no caráter nacional, e o controle qualitativo, ao estreitarem-se os laços de fidelidade, compromisso e legitimidade do vínculo entre os filiados e a agremiação, resguardando-se a confiança no modelo representativo.*

*A proliferação indiscriminada de partidos sem coerência ou respaldo social importa em risco institucional, podendo conduzir ao desalento democrático, perigoso precursor de regimes antidemocráticos.*

*Por isso a necessidade de, adstritos às exigências da representatividade constitucionalmente definida, restringirem-se ímpetos de deslegitimação do exercício do poder pela possibilidade de permitir formação de agremiações intitulados partidos políticos, não se revestem das características estruturantes nos termos constitucionalmente postos, o que poderia transformar o sadio pluripartidarismo em caos político.*

23. As normas analisadas têm como finalidade incentivar a utilização de mecanismos da democracia representativa para o que depende de legitimidade e compromisso do eleitor e do partido no qual ele deposita o seu aval.

24. A educação cívica passa pela definição constitucional da fidelidade partidária. No julgamento do Mandado de Segurança n. 26.604, apontei como aspectos constitucionais desse instituto:

“Fosse mera exigência formal a ligação de alguém com um partido político para a filiação e eventual futura candidatura, sem compromisso com o momento de exercício do cargo – se se viesse a obtê-lo pela eleição – os requisitos seriam inverdades oficiais a sujeitar o voto do eleitor a uma aparência, valendo apenas como forma, mas sem conteúdo e, principalmente, sem compromisso.

(...)

31. Daí porque se há de tomar a questão da fidelidade partidária como um dos elementos que compõem o regime constitucional do candidato e do eleito para ocupar o mandato de Deputado ou de Vereador. Tome-se, aqui, a expressão regime constitucional como o conjunto de direitos, deveres e responsabilidades que cada um assume em face do que dispõe a Constituição.

32. De se acentuar que a fidelidade partidária põe-se com realce distinto segundo o modelo de democracia constitucionalmente adotado.

*No Brasil, o regime constitucionalizado é da democracia representativa partidária, quer dizer, aquela na qual, em certos cargos, a presença do povo se opera por um terceiro, e esse não pode ser escolhido senão dentre os que compõem a lista do partido político. Não há como, insista-se, lançar como candidato ao cargo, no qual se exercerá o mandato, alguém que não seja parte de um partido político, inadmissível como é, no modelo adotado, a candidatura dita avulsa, quer dizer, apresentada diretamente pelo interessado e não pelo partido político ao qual ele se filie.(...)*

É no desempenho deste direito constitucionalmente garantido de titularizar a soberania que ele exerce os seus direitos e liberdades políticas. (...)

(...)

*No julgamento do Mandado de Segurança n. 26.604, afirmou que “a Constituição da República exige, dentre outros requisitos, o da filiação partidária como condição de elegibilidade (art. 14, § 3º, inc. V). Mantendo-se a tradição constitucional brasileira, não se permite a denominada candidatura avulsa, quer dizer, aquela que se põe pelo próprio interessado sem registro prévio por uma organização partidária”(DJ 3.10.2008).*

*No modelo constitucional vigente, este Supremo Tribunal concluiu que se vota no partido, não primariamente no candidato, instrumentalizando a representação, a agremiação, ou coligação de partidos, que se vincula à base eleitoral dos apoiadores.”*

Esta CORTE também já reconheceu, no julgamento da ADI 2530/DF (Rel. Min. NUNES MARQUES, Dj 18/8/2021), a inconstitucionalidade da previsão legal da denominada “candidatura nata”, ou seja, da indicação partidária automática de detentor de mandato eletivo para concorrer à reeleição sem necessidade de aprovação em convenção, por ser incompatível com a autonomia partidária e a isonomia entre possíveis candidatos.

“EMENTAÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 8º, § 1º, DA LEI N. 9.504/1997. “CANDIDATURA NATA” DE DETENTORES DE MANDATO ELETIVO. INDICAÇÃO INDEPENDENTE DE CONVENÇÃO PARTIDÁRIA. VIOLAÇÃO DO ART. 17, §1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (AUTONOMIA PARTIDÁRIA). MODULAÇÃO DE EFEITOS.

1. Conquanto tenham sido feitas modificações no art. 17, § 1º, da Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional n. 97/2017, manteve-se a plena eficácia da essência do parâmetro constitucional invocado (autonomia partidária).

2. A “candidatura nata”, prevista no art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.504/1997, é incompatível com a Constituição Federal, tanto por violar a isonomia entre os postulantes a cargos eletivos quanto por atingir o âmago da autonomia partidária.

3. A criação desse instituto ocorreu nos anos 1970 e teve o nítido propósito de proteger os titulares de mandatos parlamentares contra rivalidades internas em seus partidos, fomentadas por agentes externos, porquanto, à época, as agremiações estavam sujeitas a fortes e súbitas intervenções estatais. Em contexto de ampla liberdade de funcionamento dos partidos, como o instaurado a partir da Constituição de 1988, esse mecanismo deixou de ser compatível com a autonomia interna dos partidos.

4. A imunização pura e simples do detentor de mandato eletivo contra a vontade colegiada do partido representa privilégio injustificado, que contribui tão só para a perpetuação de ocupantes de cargos eletivos, em detrimento de outros pré-candidatos, sem qualquer justificativa plausível para o funcionamento do sistema democrático e sem que haja meios para que o partido possa fazer imperar os objetivos fundamentais inscritos em seu estatuto.

5. A ação foi julgada procedente para declarar-se a inconstitucionalidade material do art. 8º, § 1º, da Lei n. 9.504/1997.

6. Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade devem incidir apenas a partir de 24 de abril de 2002 (quando suspensa a eficácia do dispositivo impugnado pelo Supremo Tribunal Federal na medida cautelar deferida nestes autos), preservados todos os atos anteriores a essa data, praticados com suporte no dispositivo declarado inconstitucional.”

(ADI 2530, Relator(a): NUNES MARQUES, Tribunal Pleno, julgado em 18-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-240 DIVULG 03-12-2021 PUBLIC 06-12-2021)

Extrai-se desse julgamento a relevância conferida pela Constituição Federal de 1988 à figura dos partidos políticos no funcionamento do nosso sistema democrático, ressaltando a ampla liberdade de funcionamento dos partidos, sua autonomia interna e respeito à vontade colegiada.

Destaco que o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL declarou inconstitucional até mesmo a norma legal que permitia a detentor de mandato eletivo o registro de candidatura sem a sem necessidade de aprovação em convenção; de modo que seria muito mais grave - e, portanto, violador da ordem constitucional estabelecida -, admitir o registro de candidaturas avulsas, sem sequer filiação partidária e, conseqüentemente, também sem aprovação em convenção partidária.

Ainda que o detentor de mandato seja já conhecido da população e tenha obtido anteriormente o voto popular, conforme destaquei naquela oportunidade, essa circunstância não justifica uma imposição antidemocrática em relação aos próprios partidos políticos, à revelia do crivo da direção nacional da agremiação, porque o Brasil adotou, claramente, a partir do art. 17 da Constituição de 1988, o princípio da autonomia partidária, como uma grande conquista do nosso sistema democrático brasileiro.

A essencialidade dessa garantia de independência de organização interna e funcionamento das agremiações partidárias se justifica frente à importância do papel desempenhado pelos partidos no modelo representativo nacional, mantendo-o a salvo do controle ideológico e da ingerência do Estado e garantindo plena liberdade política no desempenho de suas funções, notadamente na defesa dos interesses dos cidadãos e no intermédio entre o Poder Público e os anseios de diferentes segmentos da sociedade.

A democracia brasileira é, corretamente – e assim foi a opção do legislador constituinte – uma democracia de partidos. O sistema representativo como um todo, na forma em que instituído pela Constituição Federal, confere inegável posição de destaque aos partidos políticos, ao estabelecer, entre outras disposições, o voto proporcional

para a eleição parlamentar, bem como ao afastar o modelo de candidatura avulsa e impor, como condição de elegibilidade, a filiação partidária (art. 14, § 3º, V, da CF).

É inquestionável, ainda, a opção do constituinte por um modelo eleitoral que garanta a possibilidade de renovação política, permitindo a candidatura de novas personalidades, novos representantes que possam, a partir de uma escolha legítima dos partidos políticos, ingressar na vida política.

Ainda nesse sentido, em relação à fidelidade partidária, o Tribunal Superior Eleitoral reconheceu que os mandatos pertencem aos Partidos Políticos que, consequentemente, têm direito de preservá-los, se ocorrer cancelamento da filiação partidária ou transferência de legenda, ou seja, podem requerer à Justiça Eleitoral a cassação do mandato do parlamentar infiel e a imediata determinação de posse do suplente.

O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL confirmou esse entendimento (MS 23.603/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Dj 4/10/2007),

oportunidade em que se destacou:

“E M E N T A: (...) - A Constituição da República, ao delinear os mecanismos de atuação do regime democrático e ao proclamar os postulados básicos concernentes às instituições partidárias, consagrou, em seu texto, o próprio estatuto jurídico dos partidos políticos, definindo princípios, que, revestidos de estatura jurídica incontestável, fixam diretrizes normativas e instituem vetores condicionantes da organização e funcionamento das agremiações partidárias. Precedentes.

- A normação constitucional dos partidos políticos - que concorrem para a formação da vontade política do povo - tem por objetivo regular e disciplinar, em seus aspectos gerais, não só o processo de institucionalização desses corpos intermediários, como também assegurar o acesso dos cidadãos ao exercício do poder estatal, na medida em que pertencem às agremiações partidárias - e somente a estas - o monopólio das candidaturas aos cargos eletivos.

- A essencialidade dos partidos políticos, no Estado de Direito, tanto mais se acentua quando se tem em consideração que representam eles um instrumento decisivo na concretização do princípio democrático e exprimem, na perspectiva do contexto histórico que conduziu à sua formação e institucionalização, um dos meios fundamentais no processo de legitimação do poder estatal, na exata medida em que o Povo - fonte de que emana a soberania nacional - tem, nessas agremiações, o veículo necessário ao desempenho das funções de regência política do Estado.

*- As agremiações partidárias, como corpos intermediários que são, posicionando-se entre a sociedade civil e a sociedade política, atuam como canais institucionalizados de expressão dos anseios políticos e das reivindicações sociais dos diversos estratos e correntes de pensamento que se manifestam no seio da comunhão nacional.*

(...)

*- O mandato representativo não constitui projeção de um direito pessoal titularizado pelo parlamentar eleito, mas representa, ao contrário, expressão que deriva da indispensável vinculação do candidato ao partido político, cuja titularidade sobre as vagas conquistadas no processo eleitoral resulta de “fundamento constitucional autônomo”, identificável tanto no art. 14, §3º, inciso V (que define a filiação partidária como condição de elegibilidade) quanto no art. 45, “caput” (que consagra o “sistema proporcional”), da Constituição da República.*

*- O sistema eleitoral proporcional: um modelo mais adequado ao exercício democrático do poder, especialmente porque assegura, às minorias, o direito de representação e viabiliza, às correntes políticas, o exercício do direito de oposição parlamentar. Doutrina.*

*- A ruptura dos vínculos de caráter partidário e de índole popular, provocada por atos de infidelidade do representante eleito (infidelidade ao partido e infidelidade ao povo), subverte o sentido das instituições, ofende o senso de responsabilidade política, traduz gesto de deslealdade para com as agremiações partidárias de origem, compromete o modelo de representação popular e fraude, de modo acintoso e reprovável, a vontade soberana dos cidadãos eleitores, introduzindo fatores de desestabilização na prática do poder e gerando, como imediato efeito perverso, a deformação da ética de governo, com projeção vulneradora sobre a própria razão de ser e os fins visados pelo sistema eleitoral proporcional, tal como previsto e consagrado pela Constituição da República. (...)”*

(MS 26603, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 04-10-2007, DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008 EMENT VOL-02346-02 PP-00318)

Por fim, como bem apontado pelo Eminentíssimo Relator, inexistente incompatibilidade da exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade em relação à Convenção Interamericana sobre Direitos Humanos.

No Caso *Yatama vs. Nicarágua*, citado pelo recorrente para fundamentar o pretensão direito a candidatura avulsa, a Corte Interamericana de Direitos Humanos considerou peculiaridades do caso concreto ao reconhecer a violação. Isso porque

a restrição atingiria pessoas pertencentes a comunidades indígenas e étnicas que se diferenciavam da maioria da população, por suas línguas, costumes e formas de organização, causando sérias dificuldades que os manteria em uma situação de vulnerabilidade e marginalidade, de modo que, naquele caso concreto, a exigência de participação no processo eleitoral por meio de partido político, conforme as condições impostas pela lei, violava a Convenção Americana (DA SILVA, *Andrea Vergara*; LEITE FILHO, *Jaime de Carvalho*. *Candidaturas avulsas: Breve análise de dois casos da Corte Interamericana de Derechos Humanos*. *Inter: Revista de Direito Internacional e Derechos Humanos da UFRJ*. v. 2. n. 2. dez/2019. p. 5).

Havia ainda problemas relacionados à eliminação, por uma lei eleitoral do ano de 2000, da possibilidade de que a organização Yatama participasse nas eleições regionais como associação de inscrição popular - anteriormente permitida -, o que obstou os direitos de representação da comunidade na medida em que a exigência de transformação da organização em partido político decorreu de uma imposição do Governo e que as comunidades não aceitariam que a Yatama fosse um partido político, além de ter passado a sofrer dificuldades para conseguir fundos oriundos de cooperação internacional, que não lhes eram concedidos por ser um partido político (DA SILVA; LEITE FILHO, 2019, p. 5).

Por outro lado, no caso *Castañeda Gutman vs. Mexico* - que possui maior similitude com o presente caso - apontou-se o impedimento de candidatura independente para concorrer à presidência do México, sob o fundamento de que apenas partidos políticos nacionais têm o direito de requerer o registro de candidatos para o cargo.

Nessa oportunidade, a Corte IDH esclareceu que o sistema interamericano não impõe um sistema eleitoral determinado, nem uma modalidade específica para o exercício dos direitos de voto e de ser votado, mas apenas delineamentos gerais que determinam um conteúdo mínimo dos direitos políticos e permitem que os Estados, dentro dos parâmetros convencionais, regulem esses direitos de acordo com suas necessidades.

Confira-se trecho do julgado:

“162. Previo a ello, la Corte considera necesario señalar que, en términos generales, *el derecho internacional no impone un sistema electoral determinado ni una modalidad determinada de ejercer los derechos a votar y a ser elegido*. Ello se desprende de las normas que regulan los derechos políticos tanto en el ámbito universal como en el regional, y de las interpretaciones autorizadas realizadas por sus órganos de aplicación.

(...)

166. *El sistema interamericano tampoco impone un sistema electoral determinado ni una modalidad específica para el ejercicio de los*

*derechos a votar y a ser votado.* La Convención Americana establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales, las que pueden variar de una sociedad a otra, e incluso en una misma sociedad, en distintos momentos históricos.

(...)

198. La Corte observa que en el derecho electoral comparado la regulación del derecho a ser votado respecto de la inscripción de las candidaturas puede implementarse de dos maneras; mediante el sistema de registro de candidatos de forma exclusiva por parte de los partidos políticos, o bien el sistema de registro de candidaturas por parte de los partidos políticos junto con la posibilidad de inscribir candidaturas independientes. En la región puede observarse que existe cierto equilibrio entre los Estados que establecen el sistema de registro exclusivo a cargo de partidos y aquellos que, además, permiten candidaturas independientes.

199. Los Estados cuya legislación reconoce la posibilidad de inscribir candidaturas independientes establecen diversos requisitos para su inscripción, algunos de ellos similares a los que se prevén para las candidaturas registradas por partidos políticos. Un requisito común para la inscripción de candidaturas independientes es el respaldo de un número o porcentaje de electores que apoye la inscripción de la candidatura, lo que resulta indispensable para organizar de manera eficaz el proceso electoral. Adicionalmente, los Estados establecen otros requisitos tales como la presentación de plataformas políticas o planes de gobierno para el período que la candidatura se presenta, la integración de garantías económicas o “pólizas de seriedad”, incluso una organización de cuadros directivos igual a la de los partidos políticos en todo el territorio del Estado, en caso de candidaturas independientes a Presidente de la República.”

Diante desses apontamentos, ainda evidencia que nenhum dos sistemas eleitorais - o de indicação exclusiva por partidos políticos ou o que permite candidaturas independentes - implica, por si só, maior ou menor restrição em termos de regulação do direito de ser eleito.

Não há, desse modo, a possibilidade de realizar uma valoração abstrata no sentido de que o sistema que permite candidaturas independentes seria menos restritivo, já que isso depende das peculiaridades e condições regulamentares que



serão impostas para essa modalidade de candidatura, podendo ser até mais restritiva do que a modalidade de indicação exclusiva por partidos políticos.

Em conclusão, a Corte IDH estabelece que ambos os sistemas - o de indicação exclusiva por partidos políticos ou o que possibilita candidaturas independentes - podem ser compatíveis com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de modo que a decisão de qual sistema escolher está sujeita à definição política do Estado, de acordo com suas normas constitucionais.

Confira-se:

*“200. Ninguno de los dos sistemas, el de nominación exclusiva por parte de partidos políticos y el que permite candidaturas independientes, resulta en sí mismo más o menos restrictivo que el otro en términos de regular el derecho a ser elegido consagrado en su artículo 23 de la Convención. La Corte considera que no hay una posibilidad de hacer una valoración en abstracto respecto de si el sistema que permite las candidaturas independientes es o no una alternativa menos restrictiva de regular el derecho a ser votado que otro que no lo permite. Ello dependerá de diversas circunstancias, especialmente, de cómo se regulen los aspectos mencionados anteriormente de las candidaturas independientes o de la regulación de las candidaturas presentadas por partidos.*

*204. Finalmente, la Corte considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención y, por lo tanto, la decisión de cuál sistema escoger está en las manos de la definición política que haga el Estado, de acuerdo con sus normas constitucionales. A la Corte no se le escapa que en la región existe una profunda crisis en relación con los partidos políticos, los poderes legislativos y con quienes dirigen los asuntos públicos, por lo que resulta imperioso un profundo y reflexivo debate sobre la participación y la representación política, la transparencia y el acercamiento de las instituciones a las personas, en definitiva, sobre el fortalecimiento y la profundización de la democracia. La sociedad civil y el Estado tienen la responsabilidad, fundamental e inexcusable de llevar a cabo esta reflexión y realizar propuestas para revertir esta situación. En este sentido los Estados deben valorar de acuerdo con su desarrollo histórico y político las medidas que permitan fortalecer los derechos políticos y la democracia, y las candidaturas independientes pueden ser uno de esos mecanismos, entre muchos otros.*

205. Con base en los anteriores argumentos, *la Corte no considera probado en el presente caso que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos constituya una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23.1.b de la Convención Americana y, por lo tanto, no ha constatado una violación al artículo 23 de dicho tratado.*"

Houve ainda a realização de *distinguishing*em relação ao caso *Yamata vs. Nicaragua*, ao destacar que a pessoa que postulava a possibilidade de candidatura avulsa não teria alegado e provado representar os interesses de algum grupo vulnerável ou marginalizado da sociedade que estivera impedido formal ou materialmente de acessar qualquer das alternativas que o sistema eleitoral mexicano oferecia para participar das eleições. Assim, há uma diferença essencial na situação entre aqueles representados pela Yatama e o senhor Castañeda Gutman, que era o fato de que, ao contrário dos primeiros, o segundo tinha diversas alternativas idôneas para ser indicado como candidato, de forma que a exigência de filiação partidária não significava, para ele, uma imposição de marginalização (DA SILVA; LEITE FILHO, 2019, p. 7).

Veja-se o trecho em que se aponta a distinção entre os casos:

"171. La Corte advierte que no puede sostenerse que exista identidad entre las circunstancias de hecho y el conflicto jurídico subyacente en el caso Yatama y las circunstancias de hecho y lo solicitado por la presunta víctima en el presente caso, para poder concluir que a este último es aplicable la consecuencia jurídica del primer caso.

172. El caso Yatama trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua que se diferencian de la mayoría de la población, inter alia, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, que enfrentaban serias dificultades que los mantenían en una situación de vulnerabilidad y marginalidad para participar en la toma de decisiones públicas dentro de dicho Estado, y donde el requisito de participar políticamente a través de un partido político se traducía en una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, que impedía, sin alternativas, la participación de dichos candidatos en las elecciones municipales respectivas. En cambio, el presente caso se trata de una persona que deseaba presentarse como candidato independiente, que no alegó ni acreditó representar intereses de algún grupo vulnerable o marginado de la sociedad que estuviera impedido formal o materialmente para acceder a cualesquiera de las alternativas que el sistema electoral mexicano ofrecía para participar en las elecciones, y que tenía diversas alternativas idóneas para poder ser postulado como candidato (infra párr. 202)."

Diante da análise desses precedentes, evidencia-se a improcedência do argumento de que a exigência de filiação partidária como condição de elegibilidade é, por si só, incompatível com o Pacto de São José da Costa Rica.

Nesse sentido:

“O estudo das duas sentenças nas quais a Corte Interamericana de Direitos Humanos se debruçou sobre o tema permite verificar que ambos os sistemas, com e sem candidaturas avulsas, são potencialmente compatíveis com o Pacto de São José da Costa Rica e que, portanto, a decisão sobre qual sistema deve ser adotado cabe à definição política feita pelo Estado, de acordo com suas normas constitucionais.

É oportuno que as interpretações autorizadas feitas pela própria Corte Interamericana de Direitos Humanos sejam – ambas – levadas em consideração nos debates jurídicos que envolvem a aplicação do artigo 23 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. Olhar apenas para um dos casos e adotar a conclusão nele exposta como uma receita universal é esquecer que os direitos humanos devem ser considerados e concretizados em cada caso particular. Assim, mostra-se de grande relevância atentar para as peculiaridades que se revelaram determinantes para que a Corte chegasse a conclusões distintas nos dois casos.

Não se trata de defesa da candidatura exclusiva por meio de partidos, mas sim de reconhecer a improcedência do argumento de que essa exigência é, por si só, incompatível com o Pacto de São José da Costa Rica. Por certo que a adoção de um sistema de candidaturas avulsas é possível, mas a alteração do sistema deve decorrer de opção política feita pelo Estado e não da conclusão de haver absoluta e direta incompatibilidade de qualquer sistema que exija a vinculação partidária com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, pois, conforme se demonstrou, ela não impõe a adoção de um ou outro sistema.”

*(DA SILVA, Andrea Vergara; LEITE FILHO, Jaime de Carvalho. Candidaturas avulsas: Breve análise de dois casos da Corte Interamericana de Direitos Humanos. Inter: Revista de Direito Internacional e Direitos Humanos da UFRJ. v. 2. n. 2. dez/2019. p. 5).*

Ante o exposto, ACOMPANHO O RELATOR para reconhecer o prejuízo do recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia e fixar tese de repercussão geral, nos termos que propõe. É como voto.

**PLENÁRIO  
EXTRATO DE ATA**

**RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.238.853 RIO DE JANEIRO**

**PROCED.: RIO DE JANEIRO/RJ**

**RELATOR(A): MIN. LUÍS ROBERTO BARROSO**

**REDATOR PARA O ACÓRDÃO: MIN. ALEXANDRE DE MORAES**

**RECTE.(S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO**

**RECTE.(S): RODRIGO ROCHA BARBOSA**

**ADV.(A/S): RODRIGO SOBROSA MEZZOMO (77671/RJ)**

**RECDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL**

**PROC.(A/S)(ES): PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**

**AM. CURIAE.: PARTIDO DA MOBILIZACAO NACIONAL**

**ADV.(A/S): FABIANO ALMEIDA RESENDE (18942/BA, 20541/DF)**

**ADV.(A/S): SINESIO BOMFIM SOUZA TERCEIRO (36034/BA)**

**ADV.(A/S): HIGOR COSTA PINTO (41865/BA)**

**AM. CURIAE.: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL CONSELHO FEDERAL**

**ADV.(A/S): FELIPE DE SANTA CRUZ OLIVEIRA SCALETSKY (38672/DF, 095573/RJ)**

**ADV.(A/S): LUCIANA DINIZ NEPOMUCENO (70132/MG)**

**ADV.(A/S): MARCUS VINICIUS FURTADO COELHO (A2467/AM, 18958/DF, 167075/MG, 2525/PI, 259423/RJ, 463101/SP)**

**ADV.(A/S): LIZANDRA NASCIMENTO VICENTE (39992/DF)**

**ADV.(A/S): GUILHERME DEL NEGRO BARROSO FREITAS (48893/DF)**

**AM. CURIAE.: TRANSPARENCIA ELEITORAL BRASIL**

**ADV.(A/S): MARILDA DE PAULA SILVEIRA (33954/DF, 90211/MG)**

**Decisão:** Iniciado o julgamento, o processo foi destacado pelo Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator). Plenário, Sessão Virtual de 30.5.2025 a 6.6.2025.

**Decisão:** Após o voto do Ministro Luís Roberto Barroso (Presidente e Relator), que, reconhecido o prejuízo do recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia, propunha a fixação da seguinte tese (tema 974 da repercussão geral): “Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”, pediu vista dos autos o Ministro Alexandre de Moraes. Falou, pelo amicus curiae Transparência Eleitoral Brasil, a Dra. Ana Claudia Santano. Plenário, Sessão Virtual de 15.8.2025 a 22.8.2025.

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade, apreciando o tema 974 da repercussão geral, reconheceu o prejuízo do recurso extraordinário selecionado como representativo da controvérsia e fixou a seguinte tese: “Não são admitidas candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro, prevalecendo a filiação partidária como condição de elegibilidade, nos termos do art. 14, § 3º, V, da Constituição”. Tudo nos termos do voto do Relator, Ministro Luís Roberto Barroso. Afirmou suspeição o Ministro Luiz Fux. Redigirá o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes (art. 38, IV, b, do RISTF). Plenário, Sessão Virtual de 14.11.2025 a 25.11.2025.

**Composição:** Ministros Edson Fachin (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Alexandre de Moraes, Nunes Marques, André Mendonça, Cristiano Zanin e Flávio Dino.

Carmen Lilian Oliveira de Souza  
Assessora-Chefe do Plenário



Superior Tribunal de Justiça

• • •

Jurisprudência Criminal

• • •

**AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS*  
Nº 1014496 / SÃO PAULO (2025/0232495-0)**

RELATOR: MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA

R.P/ACÓRDÃO: MINISTRA MARIA MARLUCE CALDAS

AGRAVANTE: ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN

ADVOGADOS: KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN - SP239888

THAIS MARCELINO RESENDE - SP462504

BEATRIZ NOGUEIRA COSER - SP532658

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO

IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

**EMENTA**

AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS*. CRIMES CONTRA A HONRA. DIFAMAÇÃO E INJÚRIA. RETRATAÇÃO. ATO UNILATERAL. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE PELO CRIME DE DIFAMAÇÃO. MANUTENÇÃO DA CONDENAÇÃO POR INJÚRIA. RECURSO PARCIALMENTE PROVIDO.

**I. CASO EM EXAME**

1. Agravo regimental interposto contra decisão que não conheceu de *habeas corpus* substitutivo de recurso próprio.

2. O agravante foi condenado pelos crimes de difamação (art. 139, c/c os arts. 61, II, “f”, e 141, III, do Código Penal) e injúria (art. 140, c/c os arts. 61, II, “f”, e 141, III, do CP), em concurso material, à pena de 1 ano, 2 meses e 23 dias de detenção, em regime aberto, além de 30 dias-multa. Sustentou a validade da retratação apresentada antes da sentença, pleiteando o reconhecimento da extinção da

punibilidade quanto ao delito de difamação, além da negativa de autoria em relação ao crime de injúria.

## II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

3. Há três questões em discussão:

(i) definir se o *habeas corpus* pode ser conhecido quando impetrado em substituição ao recurso cabível;

(ii) estabelecer se a retratação apresentada pelo querelado antes da sentença é suficiente para extinguir a punibilidade quanto ao crime de difamação, nos termos do art. 143, parágrafo único, do Código Penal;

(iii) verificar o acerto da condenação em relação ao crime de injúria.

## III. RAZÕES DE DECIDIR

4. O *habeas corpus* não deve ser utilizado como sucedâneo de recurso próprio, conforme entendimento pacífico do STJ. Todavia, a Corte admite a concessão de ofício da ordem quando verificada ilegalidade flagrante, abuso de poder ou teratologia (art. 654, § 2º, do CPP).

5. O art. 143, parágrafo único, do Código Penal, interpretado literalmente, exige que a retratação seja feita nos mesmos meios em que proferida a ofensa apenas se assim desejar o ofendido, não havendo exigência de forma específica.

6. A retratação é ato unilateral, que independe da anuência do querelante e pode ser apresentada a qualquer tempo antes da sentença, bastando ser formalizada por escrito e juntada aos autos (precedente: APn n. 912/RJ, rel. Min. Laurita Vaz, Corte Especial, j. 3/3/2021), caso permaneça silente a vítima.

7. No caso, o agravante apresentou retratação escrita de próprio punho antes da sentença, sem manifestação da vítima quanto ao meio de divulgação, razão pela qual é devida a extinção da punibilidade pelo delito de difamação.

8. Quanto ao crime de injúria, a condenação subsiste, pois comprovada por prova testemunhal coerente e pela admissão parcial do querelado, ora agravante, quanto ao envio de mensagens ofensivas.

9. A palavra da vítima, especialmente em crimes contra a honra, tem especial relevância probatória, desde que corroborada por outros elementos dos autos (AgRg no HC n. 946.218/RJ, rel. Min. Daniela Teixeira, Quinta Turma, j. 27/11/2024; RHC n. 171.132/RJ, rel. Min. Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, j. 7/2/2023).



#### IV. DISPOSITIVO E TESE

10. Agravo regimental parcialmente provido para extinguir a punibilidade do agravante somente quanto ao delito de difamação.

Tese de julgamento:

1. O *habeas corpus* não é meio adequado para substituição de recurso próprio, salvo hipóteses de flagrante ilegalidade, quando é possível a concessão de ofício.
2. A retratação prevista no art. 143, parágrafo único, do Código Penal constitui ato unilateral, dispensando aceitação do ofendido e podendo ser realizada por escrito antes da sentença, bastando a juntada aos autos.
3. A palavra da vítima, corroborada por outros elementos, é suficiente para embasar condenação em crimes de injúria.

## **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo no julgamento, por empate, dar parcial provimento ao agravo regimental, nos termos do voto da Sra. Ministra Maria Marluce Caldas, que lavrará o acórdão (Art.181, § 4º, do RISTJ).

Votaram vencidos os Srs. Ministros Reynaldo Soares da Fonseca e Ribeiro Dantas.

Votou em parte com a Sra. Ministra Maria Marluce Caldas o Sr. Ministro Messod Azulay Neto.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Joel Ilan Paciornik. Brasília, 11 de novembro de 2025.

**MINISTRA MARIA MARLUCE CALDAS**

Relatora

**AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS Nº 1014496 / SÃO PAULO  
(2025/0232495-0)**

**RELATOR: MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA**

**AGRAVANTE: ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN**

**ADVOGADOS: KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN - SP239888**

**THAIS MARCELINO RESENDE - SP462504**

**BEATRIZ NOGUEIRA COSER - SP532658**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **EMENTA**

AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS* SUBSTITUTIVO DE RECURSO. DIFAMAÇÃO E INJÚRIA. EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. NECESSIDADE DE RETRATAÇÃO CABAL, INEQUÍVOCA E COMPLETA. REVISÃO DE CONCLUSÕES DA CORTE DE ORIGEM. INVIABILIDADE NA VIA ELEITA. ALEGAÇÃO DE QUEBRA DE CADEIA DE CUSTÓDIA. AUSÊNCIA DE NULIDADE. PRINCÍPIO DA CORRELAÇÃO. CONDUTAS BEM DELIMITADAS NA QUEIXA-CRIME. INEXISTÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. AGRAVO REGIMENTAL NÃO PROVIDO.

1. O *habeas corpus* não pode ser utilizado como substitutivo de recurso próprio, a fim de que não se desvirtue a finalidade dessa garantia constitucional, com a exceção de quando a ilegalidade apontada é flagrante, hipótese em que se concede a ordem de ofício.

2. A retratação, para ensejar extinção da punibilidade (art. 143 do CP), deve ser completa, inequívoca e tempestiva. As instâncias ordinárias concluíram pela ausência de retratação cabal, o que não pode ser revisto em *habeas corpus*, ante a necessidade de reexame aprofundado de fatos e provas.

3. Quanto à alegada quebra da cadeia de custódia, a jurisprudência desta Corte é firme no sentido de que meras irregularidades formais não ensejam nulidade automática, exigindo-se a comprovação de efetivo prejuízo.

4. Na hipótese, inexistente demonstração concreta de indícios de adulteração das provas, “sendo o conjunto probatório composto de mensagens publicadas nas redes sociais (portanto, de natureza pública), de reportagens repercutindo tais publicações e de

mensagens enviadas pelo aplicativo *Whatsapp*, que contam com comprovação documental e testemunhal”.

5. No tocante ao princípio da correlação, restou consignado que as condutas foram claramente delimitadas na inicial acusatória, inexistindo condenação por fatos estranhos à queixa-crime.

6. “O princípio da congruência ou correlação, no processo penal, refere-se à necessidade de o magistrado decidir a lide dentro dos limites da denúncia ou da queixa, a fim de garantir ao acusado clareza e coerência acerca dos fatos a ele imputados. Por isso, o réu se defende dos fatos, e não da classificação jurídica da conduta a ele imputada. Verificada, no caso, a correspondência entre a exposição dos fatos narrados pelo Ministério Público em sua inicial acusatória e a sentença, não há falar em ofensa ao princípio da congruência” . (AgRg no AREsp n. 2.309.621/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 8/4/2025, DJEN de 22/4/2025).

7. Agravo regimental não provido.

## RELATÓRIO

Trata-se de agravo regimental interposto por ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN contra a decisão que não conheceu do *habeas corpus* impetrado contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento da Apelação Criminal n. 1010408-32.2020.8.26.0002.

Consta dos autos que o agravante foi condenado à pena de 1 ano, 2 meses e 23 dias de detenção, em regime aberto, pelos crimes dos arts. 139 e 140 c/c o art. 141, inciso III, todos do Código Penal, por duas vezes, em continuidade delitiva.

Irresignada, a defesa interpôs recurso de apelação, o qual foi julgado nos termos da seguinte ementa (e-STJ fls. 42):

*APELAÇÃO CRIMINAL - DIFAMAÇÃO e INJÚRIA - Preliminares afastadas - Autoria e materialidade dos delitos comprovadas - Declarações da vítima e depoimentos das testemunhas ouvidas em juízo firmes, coerentes e sem desmentidos - Dolo do réu demonstrado - Conjunto probatório suficiente para manter a condenação - Pena de multa do crime de difamação readequada - Regime prisional mantido - Recurso parcialmente provido. Com observação.*

Foram opostos embargos de declaração, os quais restaram rejeitados.

Na sequência, a defesa interpôs recursos especial e extraordinário. O recurso especial foi inadmitido na origem, e o respectivo agravo não foi conhecido. O recurso extraordinário igualmente teve seguimento negado.

A defesa impetrou, então, o presente *habeas corpus* pleiteando a extinção da punibilidade pelo crime do art. 143 do Código Penal, pela nulidade das provas, bem como da sentença e do acórdão.

Todavia, o writ não foi conhecido pela decisão ora agravada (e-STJ fls. 1421/1425).

No presente agravo regimental, a defesa sustenta, em síntese, que a decisão agravada deixou de apreciar adequadamente as teses centrais deduzidas na impetração, limitando-se a fundamentos genéricos, e que as nulidades apontadas são de ordem pública, emergindo de fatos incontroversos, o que dispensaria revolvimento probatório.

Reitera a validade da retratação realizada, a qual deveria ensejar a extinção da punibilidade quanto ao crime de injúria, bem como a alegação de que a condenação foi embasada em provas ilícitas e cujas condutas não foram descritas na queixa-crime.

Requer, assim, a reforma da decisão agravada.

É o relatório.

## VOTO

O agravo regimental não merece provimento.

A ordem não foi conhecida uma vez que, de acordo com a nossa sistemática recursal, o recurso cabível contra acórdão do Tribunal de origem que denega a ordem no é o recurso ordinário, consoante dispõe o art. 105, II, “habeas corpus a”, da Constituição Federal. Do mesmo modo, o recurso adequado contra acórdão que julga apelação ou recurso em sentido estrito é o recurso especial, nos termos do art. 105, III, da Constituição Federal.

Assim, o habeas corpus não pode ser utilizado como substituto de recurso próprio, a fim de que não se desvirtue a finalidade dessa garantia constitucional, com a exceção de quando a ilegalidade apontada é flagrante, hipótese em que se concede a ordem de ofício.

No caso, em homenagem ao princípio da ampla defesa, foram examinadas as alegações defensivas, não se verificando, entretanto, constrangimento ilegal a ser sanado.

No agravo regimental, a defesa limita-se a repetir, em essência, os mesmos argumentos já deduzidos na inicial do *habeas corpus*, quais sejam: (i) o reconhecimento da extinção da punibilidade em virtude de retratação; (ii) a nulidade das provas digitais por suposta quebra da cadeia de custódia; e (iii) a alegada violação ao princípio da correlação entre acusação e sentença.

Quanto à primeira tese, a Corte local destacou que “[a] difamação ocorreu pelas redes sociais, alastrando-se rapidamente e dando grande repercussão aos fatos, que foram inclusive divulgados por órgãos de imprensa. A retratação apresentada, no entanto, foi realizada por meio diverso, manuscrita em uma folha de caderno” (e-STJ fl. 45). Consignou, ainda, que (e-STJ fl. 45):

*Ademais, não obstante a retratação apresentada nos autos, a Magistrada destacou o mau comportamento do apelante na audiência de instrução, frisando sua agressividade e o uso de palavras ofensivas, entendendo que não houve retratação. O réu referiu-se à conduta da ex-esposa, em pretório, como imunda, dissimulada, traidora, mentirosa etc, de forma que não demonstrou minimamente ter voltado atrás em relação às imputações contidas nas postagens realizadas, de sorte que a retratação não preenche os requisitos legais, sendo inviável a extinção da punibilidade almejada.*

A jurisprudência desta Corte Superior é no sentido de que “[a] retratação, para gerar a extinção da punibilidade do agente, deve ser cabal, ou seja, completa, inequívoca, sem deixar nenhuma dúvida ou ambiguidade quanto ao seu alcance. [...] Ademais, a modificação das conclusões emitidas pela instância ordinária depende

do reexame aprofundado do conjunto fático-probatório, providência totalmente incompatível dentro dos estreitos limites da via eleita. “ (AgRg no HC n. 770.711/SC, relator Ministro Teodoro Silva Santos, Sexta Turma, julgado em 12/3/2024, DJe de 21/3/2024.)

Nesse contexto, tendo as instâncias ordinárias considerado que o comportamento do agravante não demonstrava uma retratação cabal, não é possível desconstituir referidas conclusões na via eleita, haja vista o *habeas corpus* não ser meio processual adequado para revolvimento de fatos e de provas, uma vez que se trata de ação constitucional de rito célere e de cognição sumária.

Quanto à alegação de quebra da cadeia de custódia, a jurisprudência desta Corte tem assentado que irregularidades formais não implicam nulidade automática, devendo ser avaliadas em conjunto com os demais elementos probatórios e demonstrado efetivo prejuízo.

De fato, o acórdão atacado destacou que “sendo o conjunto probatório composto de mensagens publicadas nas redes sociais (portanto, de natureza pública), de reportagens repercutindo tais publicações e de mensagens enviadas pelo aplicativo *Whatsapp*, que contam com comprovação documental e testemunhal, não se vislumbra qualquer ilegalidade nas robustas provas amealhadas” (e-STJ fl. 48). Ficou consignado, ademais, que (e-STJ fls. 48-49):

*Friso que em nenhum momento o apelante requereu realização de perícia em seu aparelho celular.*

*Por fim, no que tange à alegação de ilicitude das capturas de tela do aplicativo *WhatsApp*, ressalto que não há nenhuma ilegalidade na sua utilização, sendo que a análise dessa prova, no caso em tela, foi feita em conjunto com as demais provas produzidas.*

*Ressalto que a ata notarial acostada a fls. 54/57 dá conta de capturas de tela do aplicativo enviadas à apelada por email.*

*Além disso, o Processo Penal brasileiro adotou o princípio do *pas de nullité sans grief*, consagrado no artigo 563, do Código de Processo Penal, o que implica dizer que, sem prejuízo, não há nulidade. E, no caso em apreço, a Defesa deixou de apontar, de forma concreta, qual o efetivo prejuízo sofrido.*

Da fato, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é no sentido de que “para demonstrar a quebra da cadeia de custódia é imprescindível que seja demonstrado o risco concreto de que os vestígios coletados tenham sido adulterados’, de modo que, ‘[se] o Tribunal de origem expressamente afirm[a] não ter vislumbrado nenhuma evidência concreta de mácula às provas dos autos, inexist[e] qualquer sustentação probatória na alegação da Defesa’ (AgRg no HC n. 825126/SP, Relator

Ministro Otávio de Almeida Toledo, Sexta Turma, Dje 11/9/2024)". (AgRg no HC n. 1.003.213/RS, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 24/6/2025, DJEN de 27/6/2025.)

Ademais, eventuais irregularidades formais na cadeia de custódia devem ser comprovadas e apreciadas em conjunto com os demais elementos de prova, não implicando nulidade automática quando preservada sua integridade e ausente demonstração de prejuízo. De fato, "[q]uanto à alegada quebra da cadeia de custódia, não havendo demonstração concreta de manipulação ou adulteração da prova colhida, não há que se falar em nulidade, conforme o princípio *pas de nullité sans grief*". (AgRg no AREsp n. 2.509.065/SC, relator Ministro Antonio Saldanha Palheiro, Sexta Turma, julgado em 3/6/2025, DJEN de 9/6/2025.)

No caso, a Corte de origem analisou o tema e concluiu pela validade do acervo probatório, inexistindo constrangimento ilegal.

Por fim, no tocante ao princípio da correlação, a instância *a quo* registrou que as condutas imputadas ao agravante foram devidamente delimitadas na queixa-crime, inexistindo condenação por fatos estranhos à acusação.

Registrou-se, no mais, que (e-STJ fl. 47):

*Da mesma forma, a r. sentença, analisou detidamente a prova produzida, tanto em relação às mensagens enviadas por e-mail e pelo aplicativo WhatsApp, que ofenderam a dignidade da apelada, injuriando-a; quanto em relação à difamação realizada por publicações em redes sociais, imputando a ela fatos ofensivos à sua reputação, de sorte que inexistente a alegada ausência de delimitação das condutas injuriantes.*

*A alegação de ausência de correlação entre a acusação e sentença também não se sustenta.*

*O princípio da correlação entre a acusação e sentença determina que haja identidade entre os fatos descritos na exordial acusatória e aqueles pelos quais o réu vem a ser julgado.*

*A fundamentação da r. sentença guardou integral correlação com a acusação contida na queixa-crime, dela tendo constado a descrição dos fatos e as provas produzidas, em estrita observância aos termos da inicial acusatória, resguardando o contraditório e a ampla defesa.*

Constata-se que o acórdão recorrido encontra-se em harmonia com a jurisprudência desta Corte Superior, que é no sentido de que "[o] princípio da congruência ou correlação, no processo penal, refere-se à necessidade de o magistrado decidir a lide dentro dos limites da denúncia ou da queixa, a fim de garantir ao acusado clareza e coerência acerca dos fatos a ele imputados. Por isso, o réu se defende dos



fatos, e não da classificação jurídica da conduta a ele imputada. Verificada, no caso, a correspondência entre a exposição dos fatos narrados pelo Ministério Público em sua inicial acusatória e a sentença, não há falar em ofensa ao princípio da congruência” . (AgRg no AREsp n. 2.309.621/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 8/4/2025, DJEN de 22/4/2025.)

Vê-se, portanto, que não há elementos que justifiquem a reforma da decisão monocrática, a qual deve ser integralmente mantida.

Ante o exposto, nego provimento ao agravo regimental.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
QUINTA TURMA**

**Número Registro: 2025/0232495-0**

**PROCESSO ELETRÔNICO AgRg no HC 1.014.496 / SP**

**MATÉRIA CRIMINAL**

**Números Origem: 10104083220208260002 20531179520248260000  
23504062019**

**PAUTA: 01/10/2025**

**JULGADO: 21/10/2025**

**Relator**

**Exmo. Sr. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA**

**Presidente da Sessão**

**Exmo. Sr. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA**

**Subprocurador-Geral da República**

**Exmo. Sr. Dr. ANTÔNIO AUGUSTO BRANDÃO DE ARAS**

**Secretário**

**Me. MARCELO PEREIRA CRUVINEL**

**AUTUAÇÃO**

**IMPETRANTE: THAIS MARCELINO RESENDE**

**ADVOGADA: KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN - SP239888**

**ADVOGADA: THAIS MARCELINO RESENDE - SP462504**

**ADVOGADA: BEATRIZ NOGUEIRA COSER - SP532658**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**PACIENTE: ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN**

**INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**ASSUNTO: DIREITO PENAL - Crimes contra a Honra - Injúria**

**AGRAVO REGIMENTAL**

**AGRAVANTE: ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN**

**ADVOGADA: KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN - SP239888**

**ADVOGADA: THAIS MARCELINO RESENDE - SP462504**

**ADVOGADA: BEATRIZ NOGUEIRA COSER - SP532658**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

SUSTENTOU ORALMENTE: DRA. KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN (p/agravante)

### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia QUINTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

“Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo regimental, pediu vista o Sr. Ministro Messod Azulay Neto.”

Aguardam os Srs. Ministros Ribeiro Dantas, Joel Ilan Paciornik e Maria Marluce Caldas.

**AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS Nº 1014496 / SÃO PAULO (2025/0232495-0)**

**RELATOR: MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA**

**AGRAVANTE: ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN**

**ADVOGADOS: KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN - SP239888**

**THAIS MARCELINO RESENDE - SP462504**

**BEATRIZ NOGUEIRA COSER - SP532658**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **VOTO-VENCEDOR**

Trata-se de agravo regimental em *habeas corpus* interposto por ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN contra decisão que não conheceu do *mandamus*.

O paciente, ora agravante, foi condenado “como incurso nas penas do artigo 139, c.c. os artigos 61, inciso II, alínea ‘f’, e 141, inciso III; e artigo 140, c.c. os artigos 61, inciso II, alínea ‘f’, e 141, inciso III, por duas vezes, na forma do artigo 71, todos do Código Penal, em concurso material, a cumprir, em regime aberto, 01 (um) ano, 02 (dois) meses e 23 (vinte e três) dias de detenção” (fl. 42), mais o pagamento de 30 dias-multa (fl. 64).

Na sessão de julgamento de 16 de outubro de 2025, o Excelentíssimo Ministro Relator Reynaldo Soares da Fonseca apresentou voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental e manter a decisão que não conheceu do *habeas corpus*.

Em 4/11/2025, o Excelentíssimo Ministro Messod Azulay Neto proferiu voto-vista, divergindo do ministro relator para dar provimento ao agravo regimental, a fim de i) extinguir a punibilidade do crime de difamação, nos termos do art. 143 do Código Penal; e ii) absolver o agravante do crime de injúria, com fundamento no art. 386, V, do Código de Processo Penal.

Com a devida vênia a ambos ministros, penso que deve ser dado parcial provimento ao agravo regimental. Fundamento.

A Quinta Turma do Superior Tribunal de Justiça firmou entendimento no sentido de ser inadequada a impetração de *habeas corpus* quando utilizado em substituição a recurso (ou ação) próprio(a).

A teor do disposto no art. 105, II, *a*, da CF/88, o recurso cabível contra acórdão que denega a ordem na origem é o recurso ordinário, enquanto que, consoante previsto no art. 105, III, da CF, contra acórdão que julga a apelação, o recurso em sentido estrito e o agravo em execução, cabe recurso especial.

Nada impede, contudo, constatada a existência de ilegalidade flagrante, abuso de poder ou teratologia, a concessão de *habeas corpus* de ofício, nos termos do art. 654, § 2º do CPP, o que se passa a examinar.

Em relação ao crime de difamação, conforme bem explanado no voto-vista, e diversamente do concluído pelo ministro relator, o art. 143, parágrafo único, do Código Penal – numa interpretação literal da norma – exige que a retratação do querelado seja feita nos mesmos meios em que proferida a ofensa, *tão somente se assim desejar o ofendido*.

Ou seja, a lei não condiciona a retratação a forma específica, podendo ser apresentada a qualquer momento antes da sentença, constituindo, ainda, ato unilateral, que independe de aceitação do querelante e que somente será realizada pelos mesmos meios da ofensa se o ofendido – no caso, ofendida –, assim pleitear.

*In casu*, antes da publicação da sentença, o querelado, ora agravante, apresentou retratação, escrita de próprio punho, determinando o Juízo de primeiro grau, posteriormente, a intimação da vítima para se manifestar quanto à aceitação (ou não) de respectivo pedido.

Todavia, tratando-se de ato unilateral que produz efeitos independentemente da anuência da vítima (APn n. 912/RJ, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 3/3/2021, DJe de 23/3/2021), inexistente amparo legal de qualquer formalidade específica, bastando que a retratação seja realizada por escrito e juntada aos autos.

Mesmo que assim não fosse, neste feito, embora a defesa tenha indagado sobre eventual interesse da querelante para que a retratação fosse divulgada pelas mesmas redes sociais (fl. 1.393), não houve manifestação nesse sentido.

Em desfecho, no ponto, concordo com o reconhecimento da retratação apresentada pelo querelado, ora agravante, com a consequente extinção de sua punibilidade, nos termos do art. 143 do Código Penal.

Noutra vertente, a respeito do ilícito tipificado no art. 140 do Código Penal (injúria), entendo que a condenação deve ser mantida, haja vista devidamente comprovada nos autos, extraindo-se do acórdão impugnado (fls. 50-59):

[...] Ficou demonstrado nos autos que Antônio Carlos Marchetti Guzman, entre os meses de setembro e outubro de 2019, enviou diversas mensagens de texto para a apelada, sob o pretexto de rever o acordo de divórcio anteriormente firmado entre ambos. Segundo consta, ela, desde logo o informou que não haveria um acordo extrajudicial, pois já custeava unilateralmente as despesas relacionadas à criação dos filhos, devendo o apelante valer-se do Poder Judiciário para rediscutir a matéria, caso desejasse.

Irresignado com as tentativas infrutíferas de alteração do referido acordo, e ciente dos ganhos financeiros da apelada, Antônio

Carlos passou a ameaçar a apelada, dizendo que exporia um suposto relacionamento extraconjugal dela no âmbito jurídico e, principalmente, no escritório no qual ela trabalhava, afirmando que ela somente se tornou sócia do escritório por manter envolvimento com um dos sócios.

*Ademais, o apelante passou a injuriar a apelada, ofendendo sua honra subjetiva com diversos xingamentos, além de continuar ameaçando-a de destruir sua carreira. Antônio Carlos chegou a afirmar que a despreveria ao próprio filho como “vaca, vagabunda, mau caráter, sem vergonha, nojenta, baixa, piranha, psicopata, meretriz, puta” (sic), mensagem enviada no dia 12 de outubro de 2019 (fls. 62/64).*

[...]

A apelada, profundamente abalada com toda a violência psicológica causada pela conduta do apelante, passou a responder que não aguentava mais todas aquelas mensagens inconvenientes e que ela preferia que o contato fosse com seus advogados, para resolver os entraves com ele e, por fim, o bloqueou no aplicativo de mensagens *WhatsApp*.

Em seguida, o apelante expôs vexatoriamente a apelada nas redes sociais, e, conseqüentemente, perante toda a sociedade e meio jurídico no qual ela está inserida por ser sócia de um grande escritório de advocacia.

No dia 29 de outubro de 2019, o apelante cumpriu a ameaça e publicou nas redes sociais *LinkedIn* e *Facebook* texto afirmando que a apelada manteve, durante quatorze anos, relacionamento extraconjugal com um colega de trabalho (fls. 55/57).

Além disso, o apelante passou a importuná-la por intermédio do seu e-mail corporativo, informando que não adiantava bloquear seu endereço eletrônico, pois poderia criar inúmeros outros (fls. 72/73).

Sublinho que, em razão de a apelada ser sócia de renomado escritório de advocacia, tendo a publicação sido feita na internet, a estória publicada pelo apelante disseminou-se rapidamente, alcançando todo o meio jurídico e sendo objeto de publicação nos mais diversos meios de comunicação (fls. 58/59, 61 e 66/68).

Houve, inclusive, a criação de “figurinhas” contendo as imagens da apelada e de um dos sócios do escritório, que foram compartilhadas no aplicativo de mensagens *WhatsApp* (fl. 09).

A publicação repercutiu de tal maneira, que foi utilizada por páginas de humor da internet, tal como a “Paulista Elevator” (fl. 60).

Concomitantemente, o apelante enviou mensagens aviltantes, com o fim de ofender a honra da apelada, para sua genitora, encaminhando, em seguida, o *print* da mensagem, por e-mail (antonio@saudabille.com.br), para o e-mail corporativo da apelada (fl. 54). As postagens feitas pelo apelante tomaram tamanha proporção, que foram publicadas na Revista “Veja São Paulo”, com especial destaque ao escritório do qual a apelada é sócia (fls. 66/68)

*A materialidade dos delitos está consolidada pelo boletim de ocorrência de fls. 148/153, pelos documentos de fls. 46/94, além da prova oral coligida.*

*A autoria é igualmente incontroversa.*

*Na delegacia, após o registro da ocorrência pela apelada, que culminou no pedido de medida protetiva de urgência em seu favor (Processo nº 1535711-75.2019.8.26.0050) e nesta queixa-crime, o acusado confirmou que, em meados do mês de setembro do ano anterior, “(...) passou a mandar mensagens quando chegava do trabalho e como em geral estava tomado por raiva, acabou enviando mensagens ofendendo a vítima, e, muitas vezes no dia seguinte, quando estava ‘de cabeça fria’ (sic), enviava mensagens pedindo desculpas; ocasião em que passaram a ter discussões por meio de mensagens; sendo que em determinado momento a vítima disse ‘publica o que você quiser’ (sic), bem como a vítima falou ‘que iria sumir com os filhos e que ela tinha desistido dele ser pai do Lucas’ (sic); ocasião em que o declarante perdeu completamente a cabeça e fez uma publicação em sua página do LinkedIn, fazendo um desabafo, sendo que em nenhum momento imaginou que essa publicação iria ter tanta repercussão; sendo que chegou a enviar e-mails para a vítima falando da repercussão e enviou mensagens para a mãe da vítima e fez um comentário na página do escritório da vítima; mas, logo depois, percebendo na grande repercussão das postagens o declarante resolveu cancelar seu perfil no LinkedIn. (...) Informou que apesar de reconhecer que muitas vezes perdeu a cabeça e enviou mensagens para a vítima, muitas vezes enviou pedidos de desculpas, declarações de que a amava e que não queria o mal dela. Esclareceu, ainda, que apesar de reconhecer que escreveu muitas das mensagens que a vítima apresentou, contesta algumas dessas mensagens questionando sua autoria. (...) Por fim, informou que se arrependeu muito de ter feito a publicação no LinkedIn, que nunca desejou prejudicar a vítima profissionalmente, que quando ela se tornou sócia, fez uma publicação afirmando que estava muito orgulhoso dela (...)” (fls. 90/91, repetidas a fls. 154/155).*

*Em juízo, confirmou que fez a postagem na rede profissional da apelada. Não reconheceu ter enviado as mensagens ofensivas, que foram apresentadas nos autos pela apelada. Alegou que não possuía aquele número de telefone celular. Afirmou ter descoberto (por exame de DNA) que o filho mais velho não era seu filho biológico, e, em razão disso, passou a ter problemas psicológicos graves. Disse que a apelada, quando da gravidez, quis abortar, mas ele não concordou, pois é religioso, bom caráter, bom pai e família.*

*Afirmou que teve um comportamento extremo, mas em razão das atitudes da própria apelada. Asseverou que não a difamou ou injuriou, mas apenas narrou um fato reprovável. Das mensagens que reconheceu ter enviado, em relação àquelas nas quais a xingou, disse que pediu desculpas. Asseverou que a apelada é uma mentirosa, compulsiva e covarde, e que ela o ameaçou em outubro, de não mais ver os filhos, caso tornasse público o material que possuía.*

*Disse que não teve a intenção de difamar ou injuriar a apelada, porque todos no escritório já sabiam da relação dela com “o outro”; já a chamavam de “vagabunda”, mas não em razão da postagem. Aduziu nunca ter agredido a “fulana”, referindo-se à apelada. Afirmou que ela era dissimulada, e por isso ninguém sabia das traições. Confirmou que o e-mail “antonio@saudabele” era seu, e negou-se a responder qual era seu apelido (cf. *link* da audiência de instrução que conta da certidão de fl. 236).*

*A prova coligida nos autos, todavia, comprovou o dolo do acusado.*

*A vítima contou, pormenorizadamente, sob o crivo do contraditório, como ocorreram os delitos. Esclareceu que o apelante fez postagens no LinkedIn e no Facebook, e que tomou conhecimento das publicações pelo próprio acusado, que lhe enviou os *prints*, por e-mail. Afirmou que se separou do apelante em razão de brigas, nas quais chegou a externar que não o amava mais, até que ele saiu de casa, e ela não mais aceitou retomar o relacionamento. Narrou que, após o divórcio consensual, ele passou a procurá-la, cobrando dinheiro, ameaçando importuná-la, bem como à sua família.*

*Relatou que mudou de residência, pois, apesar da separação, ele entrava no antigo imóvel e retirava objetos, como quadros e até roupas íntimas dela, as quais, depois, eram usadas como ameaça, sendo que ele afirmava que as peças íntimas seriam encaminhadas para os sócios do escritório. Asseverou que o telefone celular através do qual as mensagens foram enviadas, sempre foi dele. Disse que o apelado não respeita as medidas protetivas e, inclusive, já a agrediu (cf. *link* da audiência de instrução que conta da certidão de fl. 236).*



*Ana Flora, amiga da apelada, narrou em juízo que conhecia o acusado. Soube de todo o ocorrido porque visualizou as postagens feitas por ele nas redes sociais. Por ser amiga da apelada, o pai dela lhe telefonou, e contou que o apelante havia mandado um *print* da postagem para a mãe da apelada. Disse que o querelado era muito ciumento, o que fez com que ela e a apelante se afastassem. Reaproximaram-se após o divórcio.*

*Afirmou que ele chegava a mandar 150 (cento e cinquenta) mensagens ofensivas para a querelante em uma única noite. Informou que os memes criados com a fotografia da apelada viralizaram de forma muito rápida. Ela ficou com muito medo de perder o emprego no escritório. Presenciou o apelante dizer à apelada que ela nunca conseguiria prendê-lo. Esclareceu, ainda, que as mensagens foram enviadas do contato de celular que sempre foi do apelante, e também de outro número, dado posteriormente ao filho do apelante (cf. link da audiência de instrução que conta da certidão de fl. 236).*

*Ricardo Carpinetti, genitor da apelada, ratificou, em juízo, todos os eventos ocorridos. Informou que seu filho também recebeu mensagens do apelante, com os *prints* das postagens feitas por ele e com os memes com as fotografias da apelada. Sua esposa ficou muito abalada. Relatou que a apelada tinha pavor de perder o emprego por conta do ocorrido, e que tinha estudado e trabalhado muito para se tornar sócia do escritório. Disse que, em conversa com o apelante, ele falou que o objetivo dos *posts* era provocar a demissão da apelada (cf. link da audiência de instrução que conta da certidão de fl. 236).*

César Kaissar contou, em pretório, que fez faculdade de direito com o apelante e teve processos de natureza imobiliária com ele, além de o apelante e a apelada terem sido seus clientes em uma ação de conversão de regime de casamento. Soube dos fatos pela matéria na revista *Veja*, e ouviu comentários entre colegas de outros escritórios de advocacia. Confirmou com o apelante que foi ele mesmo quem fez a postagem. Ele disse que a apelada o traiu, e por isso estava muito nervoso. Soube também que o filho mais velho não era filho biológico do apelante, o que o havia deixado muito triste e chateado.

Recebeu *print* do *post* feito pelo apelante, assim como dos memes contendo fotografias da apelada. Considera que o *post* virou uma “bomba”. Nunca teve conhecimento de supostos relacionamentos extraconjugais da apelada (cf. link da audiência de instrução que conta da certidão de fl. 236).

Felipe Bittar, amigo do acusado, também tomou conhecimento dos posts feitos por ele. Soube, por intermédio dele, que o filho mais velho não era seu filho biológico, e o ajudou, pois, ele ficou muito abalado. Não tinha relacionamento com a apelada, já que ela nunca o tratou bem e sempre procurou afastar o apelante dos amigos. Não sabia o e-mail comercial do apelante, e não recebeu memes da apelada. Questionado, asseverou que o apelante nunca disse ter se arrependido de ter feito as postagens (cf. *link* da audiência de instrução que conta da certidão de fl. 236).

Francisco Ribeiro, amigo do apelante há trinta anos, também teve acesso ao *post* feito por Antônio Carlos. Questionou o motivo que o levou a fazer a postagem, e ele disse que foi a questão da paternidade do filho mais velho. Não teve acesso às mensagens, memes e matéria da revista Veja. Não conversaram sobre a repercussão da postagem, ou sobre eventual exposição dos filhos do casal. Limitaram-se a conversar sobre a questão da paternidade do filho mais velho (cf. *link* da audiência de instrução que conta da certidão de fl. 236).

Como se verifica, não há dúvidas de que o apelante fez a postagem ofensiva à honra objetiva da vítima, difamando-a nas redes sociais, imputando-lhe fatos ofensivos à sua reputação.

*O animus diffamandi* está claramente configurado, uma vez que o comportamento do apelante teve a finalidade de divulgar fatos que atingiram a honra objetiva da ofendida, maculando sua reputação.

[...]

O crime de difamação consumou-se com a publicação dos fatos ofensivos à reputação da apelada, que chegaram ao conhecimento de um sem número de pessoas, pouco importando que tais fatos sejam ou não verdadeiros, uma vez que o objeto jurídico tutelado é a proteção da honra objetiva da vítima, sua reputação perante a sociedade.

*Da mesma forma, restou caracterizado o crime de injúria.*

*E como já analisado no exame das preliminares, não há falar-se que não se demonstrou a autoria das mensagens recebidas pela apelada, ou que os prints registrados em atas notariais não podem ser utilizados como prova.*

*Reitero que o apelante poderia ter oferecido os seus aparelhos celulares para serem periciados, mas não o fez. Ademais, embora não tenha reconhecido o envio de todas as mensagens, admitiu ter enviado parte delas, aquelas nas quais foram proferidos xingamentos.*

*Logo, a prova é segura no sentido de que o apelante injuriou a apelada, ofendendo sua dignidade com insultos e xingamentos, desqualificando-a, tendo os fatos sido narrados pela vítima e confirmados pela testemunha presencial Ana Flora, que viu as mensagens no celular da apelada, bem como presenciou o réu insultando a ofendida (cf. fls. 166/171), além de ter sido procurada pelo genitor da apelada, que relatou a ela o envio de mensagens injuriosas pelo apelante, para a genitora da apelada.*

Inequívoco o *animus injuriandi*, caracterizado pelas afirmações depreciativas feitas à vítima, contidas nas mensagens e e-mails a ela enviados.

Oportuno destacar o comportamento afrontoso do apelante durante a audiência de instrução, como ressaltaram o Ministério Público e a Juíza sentenciante.

Logo, a responsabilização criminal do apelante, nos moldes do reconhecido na sentença recorrida, era de rigor.[...]

Como visto da transcrição acima, apesar da negativa de autoria quanto ao delito em apreço, ficou consignado no aresto impugnado que o querelado, ora agravante, embora não tenha reconhecido o envio de todas as mensagens, admitiu ter enviado parte delas, aquelas nas quais foram proferidos xingamentos.

Ademais, constatou-se ser segura a prova no sentido de que o agravante injuriou a agravada, ofendendo sua dignidade com insultos e xingamentos, desqualificando-a, tendo os fatos sido por ela narrados e confirmados pela testemunha presencial Ana Flora, amiga da ofendida, que viu as mensagens no celular desta, bem como presenciou o querelado insultando-a, além de ter sido procurada pelo genitor da vítima, que relatou a ela o envio de mensagens injuriosas pelo agravante, para a genitora da ofendida.

Entende esta Corte que “[a] palavra da vítima, especialmente em crimes contra a honra, tem especial relevância probatória, sendo aceita como suficiente para embasar condenação, desde que corroborada por outros elementos dos autos.” (AgRg no HC n. 946.218/RJ, relatora Ministra Daniela Teixeira, Quinta Turma, julgado em 27/11/2024, DJEN de 2/12/2024), como, no caso, ocorreu, diante dos testemunhos em juízo.

“[...] é cediço no âmbito deste Superior Tribunal que, nos crimes de injúria, a palavra da vítima tem especial relevância.” (RHC n. 171.132/RJ, relator Ministro Sebastião Reis Júnior, Sexta Turma, julgado em 7/2/2023, DJe de 13/2/2023).

Por fim, em razão do necessário revolvimento probatório, com a consequente reforma das conclusões as quais chegaram as instâncias ordinárias, inviável a análise da negativa de autoria nesta via (e sede).

Diante do exposto, e reiterando as vênias aos ministros discordantes, dou parcial provimento ao agravo regimental para não conhecer do *habeas corpus*, concedendo-o, no entanto, de ofício, para extinguir a punibilidade de ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN, com esteio no art. 143, parágrafo único, em relação ao crime tipificado no art. 139, ambos do Código Penal, mantendo-se, no mais, o acórdão condenatório.

É o voto.

**AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS Nº 1014496 / SÃO PAULO  
(2025/0232495-0)**

**RELATOR: MINISTRO REYNALDO SOARES DA FONSECA**

**AGRAVANTE: ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN**

**ADVOGADOS: KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN - SP239888**

**THAIS MARCELINO RESENDE - SP462504**

**BEATRIZ NOGUEIRA COSER - SP532658**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **VOTO-VISTA**

Trata-se de agravo regimental em *habeas corpus*, com pedido liminar, interposto por *ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN*, contra acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo que manteve a condenação do paciente pela prática dos crimes previstos nos arts. 139 e 140 do Código Penal.

Na sessão de julgamento de 16 de outubro de 2025, o Excelentíssimo Ministro Relator apresentou voto no sentido de negar provimento ao agravo regimental e manter a decisão que não conheceu do *habeas corpus*.

Pedi vista dos autos.

É o relatório necessário.

Conforme consignado no voto do Excelentíssimo Ministro Relator, ajurisprudência do Superior Tribunal de Justiça não admite a impetração do *habeas corpus* como sucedâneo do recurso legal cabível, sob pena de se descaracterizar a finalidade da referida garantia fundamental. Em situações excepcionais, todavia, concede-se a ordem, de ofício, quando constatada manifesta ilegalidade. Confira-se:

“[...] Esta Corte - HC 535.063/SP, Terceira Seção, Rel. Ministro Sebastião Reis Junior, julgado em 10/6/2020 - e o Supremo Tribunal Federal - AgRg no HC 180.365, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, julgado em 27/3/2020; AgR no HC 147.210, Segunda Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 30/10/2018 -, pacificaram orientação no sentido de que não cabe *habeas corpus* substitutivo do recurso legalmente previsto para a hipótese, impondo-se o não conhecimento da impetração, salvo quando constatada a existência de flagrante ilegalidade no ato judicial impugnado.” (HC n. 725.534/SP, Terceira Seção, Rel. Min. Ribeiro Dantas, DJe de 1/6/2022).

Com a devida vênia do eminente Ministro Relator, entendo que, na espécie, há ilegalidade que justifica a superação do entendimento consolidado deste Tribunal Superior, a fim de se conceder, de ofício, a ordem pleiteada.

De início, gostaria de contextualizar o caso concreto, que, em razão de suas peculiaridades, despertou a minha atenção.

O agravante foi condenado pelas instâncias ordinárias pelos crimes de difamação e injúria, em ação penal privada ajuizada por sua ex-esposa. Consta dos autos que ele manteve relacionamento amoroso com a querelante por quatorze anos, sendo os últimos onze sob o vínculo do matrimônio, do qual nasceram dois filhos.

No início de 2019, o agravante descobriu, por meio de exame de DNA solicitado após investigação realizada por detetive particular, que não era o genitor biológico do filho mais velho, então com dez anos de idade. Após ser confrontada, a querelante teria confessado que o querelado, de fato, não era o genitor da criança.

A querelante, sócia de renomado escritório de advocacia, afirmou em juízo que conheceu o querelado no trabalho. Declarou também que tivera relacionamentos anteriores com pessoas do mesmo ambiente laboral e que o querelado tinha ciência disso. Acrescentou que teve outros vínculos durante a relação conturbada com o querelado, mas que não sabia se haviam se tornado públicos (fls. 1.404-1.405).

Após a descoberta, os conflitos entre as partes se intensificaram, culminando no divórcio. Foi nesse contexto conturbado que o querelado fez uma publicação nas redes sociais LinkedIn e Facebook para tecer considerações sobre o suposto relacionamento extraconjugal da ex-esposa com um dos sócios do escritório em que ela atua. Posteriormente, ele apagou as publicações.

Em juízo, o querelado admitiu a autoria das publicações, mas alegou que agiu por desabafo, de forma impulsiva, após a querelante ter dito, em ligação telefônica, que lhe tiraria a guarda dos filhos – inclusive daquele que não era seu filho biológico. O querelado afirmou amá-los igualmente e temer perder o contato com ambos.

Antes da publicação da sentença, o querelado apresentou retratação, escrita de próprio punho, nos termos do art. 143 do Código Penal. Em seguida, a juíza de primeiro grau determinou a intimação da vítima para se manifestar quanto à aceitação ou não do “pedido de retratação” (fl. 1.398).

Na sentença, a magistrada não reconheceu a retratação apresentada pelo querelado, ao argumento de que, de acordo com o comportamento do acusado em interrogatório e, conforme as declarações da querelante, ele não teria demonstrado arrependimento. Registrou, ainda, que “não se pode conceber como minimamente razoável aceitar que esteja ele completamente arrependido do que fez ao trazer aos autos uma carta redigida de próprio punho pedindo perdão” (fl. 1.413).

O Tribunal de origem, por sua vez, manteve a decisão de primeiro grau. Acrescentou que, embora a publicação tivesse ocorrido em redes sociais, a retratação fora apresentada por meio diverso, manuscrita em folha de papel. Reiterou que o comportamento do querelado, em interrogatório, não evidenciava arrependimento.

É precisamente nesse ponto que se verifica a ilegalidade, entendida, neste caso, como evidente violação ao que dispõe expressamente o Código Penal.

Explico.

Dispõe o art. 143 do referido diploma:

Art. 143 - O querelado que, antes da sentença, se retrata cabalmente da calúnia ou da difamação, fica isento de pena.

Parágrafo único. Nos casos em que o querelado tenha praticado a calúnia ou a difamação utilizando-se de meios de comunicação, a retratação dar-se-á, se assim desejar o ofendido, pelos mesmos meios em que se praticou a ofensa. (Incluído pela Lei nº 13.188, de 2015).

A partir de uma interpretação literal da norma, depreende-se que o querelado que, antes da sentença, retrata-se cabalmente da difamação, fica isento de pena. Infere-se, ainda, que, nos casos em que a difamação se der por meios de comunicação, a retratação somente ocorrerá pelos mesmos meios se, e apenas se, o ofendido o desejar.

Disso decorrem as seguintes conclusões sobre a retratação: i) a lei não condiciona a retratação a forma específica; ii) pode ser apresentada a qualquer momento antes da sentença; iii) constitui ato unilateral, que independe de aceitação do querelante; e iv) somente será realizada pelos mesmos meios da ofensa se o ofendido manifestar expressamente tal vontade.

No caso em exame, após apresentação da retratação, a juíza de primeira instância determinou a intimação da querelante para saber se aceitava a manifestação do querelado, referindo-se ao ato como “pedido de retratação”.

Não se trata, todavia, de pedido, como visto acima. A retratação é ato unilateral que produz efeitos independentemente da anuência da vítima (APn n. 912/RJ, relatora Ministra Laurita Vaz, Corte Especial, julgado em 3/3/2021, DJe de 23/3/2021.). Assim, o entendimento da querelante de que o querelado não se arrependeu não constitui fundamento idôneo para afastar os efeitos do ato.

Além disso, inexistente exigência legal de qualquer formalidade específica, bastando que a retratação seja realizada por escrito e juntada aos autos. Não há, portanto, respaldo jurídico na afirmação da magistrada de que uma retratação escrita de próprio punho não teria validade.

Outra ilegalidade observada é que o Tribunal de origem inverteu completamente a lógica prevista na lei e deixou de reconhecer a retratação por não ter sido veiculada pelos mesmos meios da ofensa, como se essa fosse a regra para o reconhecimento do ato. Confira-se trecho do acórdão (fl. 45):

“Nos termos do parágrafo único, do artigo 143, do Código Penal, para isentar o querelado de pena, a retratação deve ocorrer pelo mesmo meio utilizado para a difamação, a não ser que a vítima aceite forma diversa, o que não se verificou no caso dos autos (fls. 159, 163/165 e 176).”

Ocorre que, por disposição literal na norma, quando a ofensa é realizada por meio de comunicação, a retratação somente ocorrerá pelos mesmos meios se o ofendido assim o desejar. Há uma condicionante clara no texto normativo. Como ensina Bitencourt, “[n]essa hipótese, diferentemente da calúnia ou difamação praticada por outros meios, dependerá do ‘consentimento da vítima’ (se assim desejar o ofendido), isto é, ‘não poderá decorrer automaticamente da vontade e manifestação do ofensor’” (Tratado de Direito Penal, Volume 2, 25ª ed. Saraiva, 2025, p. 501).

Tal previsão é coerente: a vítima, em determinadas situações, pode entender que a repetição pública da ofensa - ainda que sob a forma de retratação - ampliaria o dano à sua imagem. No presente caso, embora a defesa tenha indagado sobre eventual interesse da querelante em que a retratação fosse divulgada pelas mesmas redes sociais (fl. 1.393), não houve manifestação nesse sentido.

Outro fundamento utilizado pelas instâncias ordinárias para rejeitar a retratação foi o tom áspero das declarações do querelado em interrogatório, o que, segundo os órgãos de origem, demonstraria falta de arrependimento. Tal argumento não encontra respaldo na lei. Se o art. 143 admite a retratação até antes da sentença, não faz sentido que atos anteriores ao ato de retratar-se constituam óbice ao seu reconhecimento. Caso a intenção do legislador fosse essa, a retratação só seria admitida até o recebimento da queixa-crime.

Ademais, cumpre anotar que a ofensa irrogada em juízo, na discussão da causa, pela parte ou por seu procurador, não constitui, sequer, injúria ou difamação punível, consoante prevê o art. 142 do Código Penal.

Dessa forma, observo que os fundamentos adotados pelas instâncias ordinárias não possuem amparo legal e, portanto, são inidôneos. Por conseguinte, impõe-se o reconhecimento da retratação apresentada pelo querelado, com a consequente extinção da punibilidade, nos termos do art. 143 do Código Penal.

Além do crime de difamação, a queixa-crime também imputou ao querelado a prática do crime de injúria, em razão do envio de mensagens, via WhatsApp, com ofensas à honra subjetiva da querelante.

A despeito das alegações da defesa, não observo violação ao princípio da correlação ou congruência, por suposta ausência de correspondência entre os fatos imputados na inicial acusatória e a resolução da lide, uma vez que a condenação está fundamentada no conteúdo das mensagens enviadas por meio do WhatsApp. Todavia, verifico inexistirem elementos de corroboração suficientes dos fatos apontados na queixa-crime.



A materialidade e a autoria do crime de injúria foram consideradas comprovadas pelas instâncias ordinárias com base em uma ata notarial, apresentada pela querelante, na qual constam prints - capturas de tela - de mensagens supostamente encaminhadas pelo querelado por meio do WhatsApp, contendo texto de teor ofensivo.

Contudo, consoante afirmou o agravante, nas razões do recurso ordinário, os prints constantes da ata notarial exibem apenas um apelido no campo destinado à identificação do titular da linha, sem indicar o número do titular do celular que teria enviado as mensagens. É de conhecimento comum que o dono do aparelho celular pode atribuir ao número do contato qualquer nome que desejar. Em outras palavras, o proprietário do celular pode nomear livremente os contatos de sua agenda.

Essa circunstância suscita cuidado acerca da comprovação da autenticidade dos prints apresentados como prova pela querelante, pois, sem o registro do número do celular na ata notarial, não é possível identificar, com segurança, a origem das mensagens ofensivas. Assim, conclui-se que tais elementos não podem ser considerados como prova idônea dos fatos alegados. Ressalto, ademais, que a ausência de identificação do remetente das mensagens não configura falha ou irregularidade na cadeia de custódia, mas sim inconsistência intrínseca do elemento probatório apresentado.

Embora a defesa tenha sustentado a imprestabilidade dos referidos prints, o Tribunal de origem se limitou a consignar que caberia ao querelado, nos termos do art. 156 do Código de Processo Penal, comprovar que não havia enviado as mensagens.

Nesse ponto, o Tribunal local inverteu, mais uma vez, a lógica prevista em lei. No processo penal, como regra, o ônus da prova é de quem acusa. Competia, portanto, à querelante apresentar elementos idôneos capazes de demonstrar a materialidade e a autoria do crime de injúria imputado ao querelado. Exigir do acusado a prova de que ele não enviou mensagens de conteúdo criminoso constitui verdadeira inversão da sistemática processual. Nesse sentido:

*“3. Inexistindo outros elementos suficientes, mormente porque no sistema acusatório adotado no processo penal brasileiro, é ônus da acusação provar que o denunciado praticou as elementares do tipo penal, cabível a absolvição, consoante a jurisprudência desta Corte.*

1. Dessa forma, verifica-se a existência de constrangimento ilegal que possibilita a absolvição do paciente com fulcro no art. 368, VII, do CPP.

2. Agravo regimental improvido.” (AgRg no HC n. 752.279/SP, relator Ministro Jesuino Rissato (Desembargador Convocado do TJDF), Sexta Turma, julgado em 14/8/2023, DJe de 17/8/2023, grifei).

*“13. A Corte estadual inverteu o ônus da prova e condenou os Recorrentes, também, pelo fato de que não teriam conseguido provar que não estavam no local do crime na data assinalada na denúncia,*

*em manifesta ofensa ao art. 155 do Código de Processo Penal. Mas, no sistema acusatório penal, o ônus de provar os fatos narrados na denúncia, inclusive a autoria delitiva, é da Acusação.*

14. Na situação dos autos, diante da ilicitude dos reconhecimentos fotográfico e pessoal feitos na fase investigatória, do fato de que não se indicou nenhum elemento do depoimento do policial que, segundo o acórdão recorrido, daria suporte à condenação, o qual ainda está lastreado em relato de testemunhas ocultas e incertas que não foram ouvidas formalmente, e da circunstância de que os depoimentos das Vítimas estão fundados nos inválidos reconhecimentos, sendo que uma delas ainda incidiu em contradição acerca da autoria do disparo, restam apenas indícios. No entanto, como salientou o Sentenciante, a condenação criminal exige certeza da autoria delitiva, a qual não é satisfeita apenas por indícios.

Ausente a certeza da prática delitiva, extraída a partir da análise fundamentada de provas lícitas, idôneas e suficientes, deve haver a absolvição, pelo princípio do in dubio pro reo.

15. Recursos especiais parcialmente conhecidos e, nessa extensão, providos, para restabelecer a sentença absolutória." ( REsp n. 2.029.730/SC, relatora Ministra Laurita Vaz, Sexta Turma, julgado em 27/6/2023, DJe de 30/6/2023, grifei).

*"11. A condenação de alguém, em um processo penal, não pode ser decorrente de mera convicção íntima do juiz, ou mesmo de uma convicção apoiada em prova que, confrontada por evidências contrárias, suscite razoável dúvida quanto à narrativa acusatória, sob pena de inversão do ônus da prova, que, no âmbito criminal, recai todo sobre a acusação. Na hipótese, houve clara violação à regra de que ninguém pode ser condenado com prova que não supere a dúvida razoável quanto à participação delitiva do acusado.*

12. Ordem concedida para absolver o paciente em relação à prática do delito de roubo objeto do Processo n. 1500788-85.2019.8.26.0482, com determinação de imediata expedição de alvará de soltura em seu favor, se por outro motivo não estiver preso." (HC n. 663.710/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 20/6/2023, DJe de 27/6/2023, grifei).

Portanto, tendo em vista a inexistência de elementos de corroboração da tese acusatória, deve o agravante ser absolvido do crime de injúria, nos termos do art. 386, inciso V, do Código de Processo Penal.

Ante o exposto, pedindo vênias ao eminente Relator, divirjo do voto proferido para dar provimento ao agravo regimental, a fim de i) extinguir a punibilidade do crime

de difamação, nos termos do art. 143 do Código Penal; e ii) absolver o agravante do crime de injúria, com fundamento no art. 386, inciso V, do Código de Processo Penal.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO  
QUINTA TURMA**

**Número Registro: 2025/0232495-0**

**PROCESSO ELETRÔNICO AgRg no HC 1.014.496 / SP**

**MATÉRIA CRIMINAL**

**Números Origem: 10104083220208260002 20531179520248260000  
23504062019**

**PAUTA: 01/10/2025**

**JULGADO: 04/11/2025**

**Relator**

**Exmo. Sr. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA**

**Relatora para Acórdão**

**Exma. Sra. Ministra MARIA MARLUCE CALDAS**

**Presidente da Sessão**

**Exmo. Sr. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA**

**Subprocuradora-Geral da República**

**Exma. Sra. Dra. PAULA BAJER FERNANDES**

**Secretário**

**Me. MARCELO PEREIRA CRUVINEL**

**AUTUAÇÃO**

**IMPETRANTE: THAIS MARCELINO RESENDE**

**ADVOGADA: KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN - SP239888**

**ADVOGADA: THAIS MARCELINO RESENDE - SP462504**

**ADVOGADA: BEATRIZ NOGUEIRA COSER - SP532658**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**PACIENTE: ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN**

**INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**ASSUNTO: DIREITO PENAL - Crimes contra a Honra - Injúria**

### **AGRAVO REGIMENTAL**

**AGRAVANTE: ANTONIO CARLOS MARCHETTI GUZMAN**

**ADVOGADA: KARIN TOSCANO MIELENHAUSEN - SP239888**

**ADVOGADA: THAIS MARCELINO RESENDE - SP462504**

**ADVOGADA: BEATRIZ NOGUEIRA COSER - SP532658**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**AGRAVADO: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia QUINTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

“Prosseguindo no julgamento, a Turma, por empate, deu parcial provimento agravo regimental, nos termos do voto da Sra. Marluce Caldas, que lavrará o acórdão (Art.181, § 4º, do RISTJ).”

Votaram vencidos os Srs. Ministros Reynaldo Soares da Fonseca e Ribeiro Dantas.

Votou em parte com a Sra. Ministra Maria Marluce Caldas o Sr. Ministro Messod Azulay Neto.

Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Joel Ilan Paciornik.

# AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS* Nº 1017622 / SANTA CATARINA (2025/0248725-9)

RELATOR: MINISTRO RIBEIRO DANTAS

AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

AGRAVADO: EDUARDO CASSIANO DE OLIVEIRA

ADVOGADO: DANIEL CISCON - SP272847

INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

## EMENTA

DIREITO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS*. CULTIVO DE *CANNABIS SATIVA* PARA FINS MEDICINAIS. SALVO-CONDUTO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. CARACTERIZADA. AGRAVO IMPROVIDO.

### I. CASO EM EXAME

1. Agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina contra decisão que não conheceu do pleito principal de importação e cultivo de sementes de *cannabis sativa* para fins terapêuticos, mas concedeu ordem de ofício para determinar que o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina prossiga o julgamento do habeas corpus na origem.

2. O agravante sustenta que a análise do pedido deve ocorrer na esfera administrativa, perante a ANVISA e o Ministério da Saúde, sendo inadequada a via do *habeas corpus* para autorizar o cultivo doméstico, sob pena de violação aos princípios da separação dos poderes e da segurança jurídica, além da necessidade de controle técnico-sanitário.

3. Requer o afastamento da determinação de prosseguimento do *habeas corpus* na origem e a imposição de que o paciente formule pedido de autorização para o cultivo doméstico medicinal perante a ANVISA, com possibilidade de acesso ao Judiciário em caso de omissão, demora injustificada ou indeferimento.

### II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

4. A questão em discussão consiste em saber se é cabível a concessão de salvo-conduto para o cultivo doméstico de *cannabis sativa* para fins medicinais, por meio de habeas corpus, diante da ausência de regulamentação específica pela ANVISA e pelo Ministério da Saúde.

## RAZÕES DE DECIDIR

5. A Terceira Seção desta Corte uniformizou o entendimento de que é possível a concessão de salvo-conduto para o cultivo de *cannabis sativa* para fins terapêuticos, desde que comprovada, por documentação idônea, a necessidade do medicamento para tratamento de enfermidades, até que a questão seja regulamentada pelo Poder Executivo Federal, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 11.343/2006.

6. A determinação de sobrestamento do *habeas corpus* originário pelo TJSC, em razão de incidente de assunção de competência instaurado naquela Corte, é ilegal, pois o tema tratado no referido incidente não coincide com a fundamentação jurídica apresentada no caso concreto, além disso o art. 980 do CPC excepciona o *habeas corpus* do incidente de resolução de demandas repetitivas.

## DISPOSITIVO E TESE

7. Resultado do Julgamento: Agravo regimental improvido.

*Tese de julgamento:*

1. É possível a concessão de salvo-conduto para o cultivo de *cannabis sativa* para fins medicinais, desde que comprovada a necessidade terapêutica por documentação idônea, até que haja regulamentação específica pelo Poder Executivo Federal.

2. O *habeas corpus* não pode ser sobrestado em razão de incidente de resolução de demandas repetitivas, conforme disposto no art. 980 do CPC.

*Dispositivos relevantes citados: Lei nº 11.343/2006, art. 2º, parágrafo único; CPC, art. 980.*

*Jurisprudência relevante citada: STJ, EDcl no AgRg no RHC 165.266/CE, Rel. Min. Jesuino Rissato, Terceira Seção, julgado em 13.09.2023; STJ, REsp 1.972.092/SP, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 14.06.2022.*

## **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 13/11/2025 a 19/11/2025, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Joel Ilan Paciornik, Messod Azulay Neto, Maria Marluce Caldas e Reynaldo Soares da Fonseca votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca.

Brasília, 24 de novembro de 2025.

**MINISTRO RIBEIRO DANTAS**

Relator

**AGRAVO REGIMENTAL NO HABEAS CORPUS Nº 1017622 - SC (2025/0248725-9)**

**RELATOR: MINISTRO RIBEIRO DANTAS**

**AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**AGRAVADO: EDUARDO CASSIANO DE OLIVEIRA**

**ADVOGADO: DANIEL CISCON - SP272847**

**INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

## **EMENTA**

DIREITO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO *HABEAS CORPUS*. CULTIVO DE *CANNABIS SATIVA* PARA FINS MEDICINAIS. SALVO-CONDUTO. NEGATIVA DE PRESTAÇÃO JURISDICIONAL. CARACTERIZADA. AGRAVO IMPROVIDO.

### **I. CASO EM EXAME**

1. Agravo regimental interposto pelo Ministério Público do Estado de Santa Catarina contra decisão que não conheceu do pleito principal de importação e cultivo de sementes de *cannabis sativa* para fins terapêuticos, mas concedeu ordem de ofício para determinar que o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina prossiga o julgamento do habeas corpus na origem.
2. O agravante sustenta que a análise do pedido deve ocorrer na esfera administrativa, perante a ANVISA e o Ministério da Saúde, sendo inadequada a via do *habeas corpus* para autorizar o cultivo doméstico, sob pena de violação aos princípios da separação dos poderes e da segurança jurídica, além da necessidade de controle técnico-sanitário.
3. Requer o afastamento da determinação de prosseguimento do *habeas corpus* na origem e a imposição de que o paciente formule pedido de autorização para o cultivo doméstico medicinal perante a ANVISA, com possibilidade de acesso ao Judiciário em caso de omissão, demora injustificada ou indeferimento.

### **II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO**

4. A questão em discussão consiste em saber se é cabível a concessão de salvo-conduto para o cultivo doméstico de *cannabis sativa* para fins medicinais, por meio de habeas corpus, diante da ausência de regulamentação específica pela ANVISA e pelo Ministério da Saúde.



### III. RAZÕES DE DECIDIR

5. A Terceira Seção desta Corte uniformizou o entendimento de que é possível a concessão de salvo-conduto para o cultivo de *cannabis sativa* para fins terapêuticos, desde que comprovada, por documentação idônea, a necessidade do medicamento para tratamento de enfermidades, até que a questão seja regulamentada pelo Poder Executivo Federal, nos termos do art. 2º, parágrafo único, da Lei nº 11.343/2006.

6. A determinação de sobrestamento do *habeas corpus* originário pelo TJSC, em razão de incidente de assunção de competência instaurado naquela Corte, é ilegal, pois o tema tratado no referido incidente não coincide com a fundamentação jurídica apresentada no caso concreto, além disso o art. 980 do CPC excepciona o *habeas corpus* do incidente de resolução de demandas repetitivas.

### IV. DISPOSITIVO E TESE

7. Resultado do Julgamento: Agravo regimental improvido.

*Tese de julgamento:*

1. É possível a concessão de salvo-conduto para o cultivo de *cannabis sativa* para fins medicinais, desde que comprovada a necessidade terapêutica por documentação idônea, até que haja regulamentação específica pelo Poder Executivo Federal.

2. O *habeas corpus* não pode ser sobrestado em razão de incidente de resolução de demandas repetitivas, conforme disposto no art. 980 do CPC.

*Dispositivos relevantes citados:* Lei nº 11.343/2006, art. 2º, parágrafo único; CPC, art. 980.

*Jurisprudência relevante citada:* STJ, EDcl no AgRg no RHC 165.266/CE, Rel. Min. Jesuíno Rissato, Terceira Seção, julgado em 13.09.2023; STJ, REsp 1.972.092/SP, Rel. Min. Rogério Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 14.06.2022.

## RELATÓRIO

Trata-se de agravo regimental interposto por MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA, contra decisão que não conheceu do pleito principal de importação e cultivo de sementes de Cannabis sativa para fins terapêuticos, mas concedeu ordem de ofício para determinar que o Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina prossiga o julgamento do habeas corpus na origem (e-STJ, fls. 137-140).

Nas razões, o agravante reafirma que a análise do pedido deve ocorrer na seara administrativa, perante a Anvisa e o Ministério da Saúde, sendo inadequada a via estreita do *habeas corpus* para autorizar cultivo doméstico, sob pena de violação aos princípios da separação dos poderes e da segurança jurídica, bem como diante da necessidade de controle técnico-sanitário. Invoca, com transcrição, o art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 11.343/2006, e o art. 31 da mesma lei, além do art. 14, I, c, do Decreto n. 5.912/2006, e dos arts. 6º, 7º e 8º da Lei n. 9.782/1999 (fls. 151-153). Reporta precedentes do STJ e do STF que exigem documentação técnica idônea e controle administrativo prévio para eventual salvo-conduto, bem como o IAC 16 (REsp n. 2.024.250/PR) que fixou diretrizes regulatórias e prazo para regulamentação pela União e Anvisa (fls. 154-159).

Requer assim a reconsideração da decisão monocrática e, em caso de juízo negativo de retratação, o conhecimento e provimento do agravo regimental para afastar a determinação de prosseguimento do habeas corpus na origem e impor que o paciente formule pedido de autorização para o cultivo doméstico medicinal perante a Anvisa, com possibilidade de acesso ao Judiciário em caso de omissão, demora injustificada ou indeferimento (fls. 163-164).

É o relatório.

## VOTO

O recurso não comporta provimento.

A Terceira Seção desta Corte uniformizou o entendimento sobre a possibilidade de se admitir a concessão de salvo-conduto para importação de sementes e cultivo de Cannabis Sativa para fins terapêuticos aquelas pessoas que evidenciem, por documentação idônea (e.g. laudos médicos, receitas médicas, autorizações de importação de medicamentos derivados de Canabidiol emitidas pela ANVISA, entre outros), a necessidade de administração do referido medicamento para o tratamento de suas enfermidades, até que a questão seja regulamentada pelo Poder Executivo Federal, conforme o art. 2º, parágrafo único, da Lei n. 11.343/06.

Vejamos:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EM HABEAS CORPUS. CULTIVO DOMÉSTICO DA PLANTA CANNABIS SATIVA PARA FINS MEDICINAIS. HABEAS CORPUS PREVENTIVO. UNIFORMIZAÇÃO DO ENTENDIMENTO DAS TURMAS CRIMINAIS. RISCO DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. DIREITO A SAÚDE PÚBLICA E A MELHOR QUALIDADE DE VIDA. REGULAMENTAÇÃO. OMISSÃO DA ANVISA E DO MINISTÉRIO DA SAÚDE. ATIPICIDADE PENAL DA CONDUTA.

1. No presente caso, “a autorização de importação n. 036687.0641726/2020, acostada às págs. 41/42, proveniente da ANVISA, autoriza que o paciente importe excepcionalmente o produto HempFlexCBD - Green Care, o que demonstra a veracidade de suas afirmações nesse momento quanto à necessidade do cultivo da planta para uso medicinal, uma vez que o impetrante não possui recursos financeiros para a compra do medicamento”.

2. O entendimento da Quinta Turma passou a corroborar o da Sexta Turma que, na sessão de julgamento do dia 14/6/2022, de relatoria do Ministro Rogério Schietti Cruz, por unanimidade, negou provimento ao Recurso Especial n. 1.972.092-SP do Ministério Público, e manteve a decisão do Tribunal de origem, que havia concedido habeas corpus preventivo. Então, ambas as turmas passaram a entender que o plantio e a aquisição das sementes da Cannabis sativa, para fins medicinais, não se trata de conduta criminosa, independente da regulamentação da ANVISA.

3. Após o precedente paradigma da Sexta Turma, formou-se a jurisprudência, segundo a qual, “uma vez que o uso pleiteado do óleo da Cannabis sativa, mediante fabrico artesanal, se dará para fins exclusivamente terapêuticos, com base em receituário e laudo subscrito por profissional médico especializado, chancelado

pela ANVISA na oportunidade em que autorizou os pacientes a importarem o medicamento feito à base de canabidiol - a revelar que reconheceu a necessidade que têm no seu uso - , não há dúvidas de que deve ser obstada a iminente repressão criminal sobre a conduta praticada pelos pacientes/recorridos” (REsp n. 1.972.092/SP, relator Ministro Rogerio Schietti Cruz, Sexta Turma, julgado em 14/6/2022, DJe de 30/6/2022).

4. Os fatos, ora apresentados pelo embargante, não podem ser objeto da sanção penal, porque se tratam do exercício de um direito fundamental garantido na Constituição da República, e não há como, em matéria de saúde pública e melhor qualidade de vida, ignorar que “a função judicial acaba exercendo a competência institucional e a capacidade intelectual para fixar tais conceitos abstratos, atribuindo significado aos mesmos, concretizando-os, e até dando um alcance maior ao texto constitucional, bem como julgando os atos das outras funções do Poder Público que interpretam estes mesmos princípios” (DUTRA JÚNIOR, José Felício. *Constitucionalização de fatos sociais por meio da interpretação do Supremo Tribunal Federal: Análise de alguns julgados proativos da Suprema Corte Brasileira*. Revista *Cadernos de Direito*, v. 1, n. 1, UDF: Brasília, 2019, pags. 205-206).

5. Embargos de declaração acolhidos, para dar provimento ao recurso em habeas corpus, a fim de conceder salvo-conduto, para autorizar o paciente a cultivar a Cannabis sativa no local em que reside, exclusivamente para fins medicinais e para uso próprio, e determinar que as autoridades coatoras do sistema penal se abstenham de atentar contra a liberdade de locomoção do paciente, ficando impedidas de apreender as plantas utilizadas para o tratamento medicinal, garantindo o exercício regular do direito à saúde, ante a prescrição médica e autorização legal do Ministério da Saúde e da ANVISA para utilizar os princípios ativos existentes no extrato de Cannabis Sativa. Oficie-se à Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e ao Ministério da Saúde. (EDcl no AgRg no RHC n. 165.266/CE, relator *Ministro Jesuíno Rissato (Desembargador Convocado do TJDFT)*, Terceira Seção, julgado em 13/9/2023, DJe de 3/10/2023.)

Ademais, convém anotar que a determinação do sobrestamento do habeas corpus originário pelo TJSC, em razão da existência naquela Corte de Incidente de Assunção de Competência (Tema 25) é manifestamente ilegal. Uma porque o tema tratado no referido incidente não é o mesmo questionado pela defesa do ora agravado, embora ambos objetivem o acolhimento de pedido idêntico, a possibilidade de

plantio medicinal da Cannabis, a fundamentação jurídica apresentada é diversa. A duas porque o próprio art. 980 do Código de Processo Civil, ao dispor sobre sobre o incidente de resolução de demandas repetitivas, excepcionou o *habeas corpus*.

Nesse contexto, correta a decisão impugnada que reconheceu a indevida negativa na prestação jurisdicional pelo TJSC e determinou a apreciação do *habeas corpus* deduzido em benefício do agravado na origem.

Ante o exposto, *nego provimento* ao agravo regimental.

É o voto.

### **TERMO DE JULGAMENTO QUINTA TURMA**

**Número Registro: 2025/0248725-9**

**PROCESSO ELETRÔNICO AgRg no HC 1.017.622 / SC**

**MATÉRIA CRIMINAL**

**Número de Origem: 50242876120248240064 50692687620248240000**

**Sessão Virtual de 13/11/2025 a 19/11/2025**

**Relator do AgRg**

**Exmo. Sr. Ministro RIBEIRO DANTAS**

**Presidente da Sessão**

**Exmo. Sr. Ministro REYNALDO SOARES DA FONSECA**

**Subprocurador-Geral da República**

**Exmo. Sr. MÁRIO FERREIRA LEITE**

**Secretário**

**Me. MARCELO PEREIRA CRUVINEL**

**AUTUAÇÃO**

**IMPETRANTE: DANIEL CISCON ADVOGADO : DANIEL CISCON - SP272847**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**PACIENTE: EDUARDO CASSIANO DE OLIVEIRA**

**INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**ASSUNTO: DIREITO PROCESSUAL PENAL - HABEAS CORPUS - HABEAS CORPUS - PREVENTIVO**

**AGRAVO REGIMENTAL**

**AGRAVANTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**AGRAVADO: EDUARDO CASSIANO DE OLIVEIRA**

**ADVOGADO: DANIEL CISCON - SP272847**

**INTERES.: MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**

**IMPETRADO: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**TERMO**

A QUINTA TURMA do Superior Tribunal de Justiça, em Sessão Virtual de 13/11/2025 a 19/11/2025, por unanimidade, decidiu negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Joel Ilan Paciornik, Messod Azulay Neto, Maria Marluce Caldas e Reynaldo Soares da Fonseca votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Reynaldo Soares da Fonseca.

Brasília, 19 de novembro de 2025

**RECURSO ESPECIAL Nº 2060852 / SÃO PAULO  
(2023/0091372-8)**

**RELATOR: MINISTRO ANTONIO CARLOS FERREIRA**

**RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RECORRIDO: MATHEUS GABRIEL BRAIA**

**ADVOGADOS: RAFAEL VITOR CONSTANTINO - SP391745**

**CARLOS ERNANI CONSTANTINO - SP112000**

**EMENTA**

DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. TROTE UNIVERSITÁRIO. CONTEXTO JOCOSO. GRUPO RESTRITO DE ESTUDANTES. AMPLIFICAÇÃO DIGITAL POR TERCEIROS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONFIGURADORES. RECURSO DESPROVIDO.

**I. Caso em exame**

1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público contra ex-aluno de universidade, buscando reparação por danos morais coletivos e sociais decorrentes de discurso proferido durante trote universitário.
2. O Juízo de primeiro grau julgou improcedente a ação, entendendo que o discurso, embora vulgar e imoral, não causou ofensa à coletividade, sendo dirigido a grupo restrito de pessoas.
3. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manteve a sentença, considerando que o conteúdo do discurso, apesar de reprovável, foi proferido em tom jocoso, sem gravidade suficiente para configurar dano moral coletivo.

**II. Questão em discussão**

4. Consiste em saber se as declarações proferidas durante trote universitário, dirigidas a grupo específico e posteriormente divulgadas em redes sociais, configuram dano moral coletivo.

### III. Razões de decidir

5. O dano moral coletivo constitui instituto jurídico de aplicação excepcional, que demanda demonstração rigorosa de efetiva lesão aos valores fundamentais compartilhados pela coletividade, não se confundindo com mera reprovação moral de determinada conduta. Para sua caracterização, é imprescindível que a conduta ofensiva atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os limites do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o núcleo essencial de valores sociais, de modo a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva.

6. A mera capacidade de mobilização da opinião pública digital não constitui parâmetro juridicamente idôneo para aferir a gravidade objetiva da lesão exigida para caracterização do dano coletivo, sob pena de banalização do instituto.

6.1. É necessário demonstrar nexo causal direto entre a conduta específica do agente e a alegada lesão coletiva, não bastando a repercussão posterior provocada por terceiros ou a dimensão que o fato adquiriu nas mídias sociais.

7. No caso concreto, embora o conteúdo das declarações seja moralmente reprovável e mereça censura social, os fatos descritos no acórdão recorrido — contexto jocoso, participação voluntária dos envolvidos, ausência de reação negativa imediata e direcionamento a grupo específico e restrito — evidenciam que a tutela jurídica adequada situa-se no plano da responsabilidade individual, não configurando lesão a interesse transindividual apta a ensejar reparação coletiva.

### IV. Dispositivo e tese

**8. Resultado do Julgamento:** Recurso desprovido.

**Tese de julgamento:**

1. A configuração do dano moral coletivo exige demonstração de conduta antijurídica, lesão a interesse transindividual, nexo de causalidade e gravidade objetiva da lesão.

2. A repercussão negativa em redes sociais não constitui, por si, parâmetro juridicamente idôneo para caracterizar dano moral coletivo.

*Dispositivos relevantes citados:* CF, art. 5º, IV; CC, arts. 186, 187 e 927.

*Jurisprudência relevante citada:* STJ, REsp 1.726.270/BA, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27.11.2018; STJ, REsp 1.303.014/RS, Rel. para acórdão Min. Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 18.12.2014.



## **ACÓRDÃO**

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da QUARTA TURMA, por unanimidade, negar provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Marco Buzzi, João Otávio de Noronha, Raul Araújo e Maria Isabel Gallotti votaram com o Sr. Ministro Relator.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro João Otávio de Noronha.

Brasília, 24 de outubro de 2025.

**MINISTRO ANTONIO CARLOS FERREIRA**

Relator

**RECURSO ESPECIAL Nº 2060852 / SÃO PAULO (2023/0091372-8)**

**RELATOR: MINISTRO ANTONIO CARLOS FERREIRA**

**RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RECORRIDO: MATHEUS GABRIEL BRAIA**

**ADVOGADOS: RAFAEL VITOR CONSTANTINO - SP391745**

**CARLOS ERNANI CONSTANTINO - SP112000**

### **EMENTA**

DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. DANO MORAL COLETIVO. TROTE UNIVERSITÁRIO. CONTEXTO JOCOSO. GRUPO RESTRITO DE ESTUDANTES. AMPLIFICAÇÃO DIGITAL POR TERCEIROS. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS CONFIGURADORES. RECURSO DESPROVIDO.

#### **I. Caso em exame**

1. Ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público contra ex-aluno de universidade, buscando reparação por danos morais coletivos e sociais decorrentes de discurso proferido durante trote universitário.
2. O Juízo de primeiro grau julgou improcedente a ação, entendendo que o discurso, embora vulgar e imoral, não causou ofensa à coletividade, sendo dirigido a grupo restrito de pessoas.
3. O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo manteve a sentença, considerando que o conteúdo do discurso, apesar de reprovável, foi proferido em tom jocoso, sem gravidade suficiente para configurar dano moral coletivo.

#### **II. Questão em discussão**

4. Consiste em saber se as declarações proferidas durante trote universitário, dirigidas a grupo específico e posteriormente divulgadas em redes sociais, configuram dano moral coletivo.

#### **III. Razões de decidir**

5. O dano moral coletivo constitui instituto jurídico de aplicação excepcional, que demanda demonstração rigorosa de efetiva lesão aos valores fundamentais compartilhados pela coletividade, não se confundindo com mera reprovação moral de determinada conduta. Para sua caracterização, é imprescindível que a conduta ofensiva atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os limites do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o

núcleo essencial de valores sociais, de modo a provocar repulsa e indignação na consciência coletiva.

6. A mera capacidade de mobilização da opinião pública digital não constitui parâmetro juridicamente idôneo para aferir a gravidade objetiva da lesão exigida para caracterização do dano coletivo, sob pena de banalização do instituto.

6.1. É necessário demonstrar nexo causal direto entre a conduta específica do agente e a alegada lesão coletiva, não bastando a repercussão posterior provocada por terceiros ou a dimensão que o fato adquiriu nas mídias sociais.

7. No caso concreto, embora o conteúdo das declarações seja moralmente reprovável e mereça censura social, os fatos descritos no acórdão recorrido — contexto jocoso, participação voluntária dos envolvidos, ausência de reação negativa imediata e direcionamento a grupo específico e restrito — evidenciam que a tutela jurídica adequada situa-se no plano da responsabilidade individual, não configurando lesão a interesse transindividual apta a ensejar reparação coletiva.

#### **IV. Dispositivo e tese**

*8. Resultado do Julgamento:* Recurso desprovido.

#### *Tese de julgamento:*

1. A configuração do dano moral coletivo exige demonstração de conduta antijurídica, lesão a interesse transindividual, nexo de causalidade e gravidade objetiva da lesão.

2. A repercussão negativa em redes sociais não constitui, por si, parâmetro juridicamente idôneo para caracterizar dano moral coletivo.

*Dispositivos relevantes citados:* CF, art. 5º, IV; CC, arts. 186, 187 e 927.

*Jurisprudência relevante citada:* STJ, REsp 1.726.270/BA, Rel. Min. Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27.11.2018; STJ, REsp 1.303.014/RS, Rel. para acórdão Min. Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 18.12.2014.

## RELATÓRIO

Trata-se de recurso especial fundamentado no art. 105, III, “a”, da CF, interposto contra acórdão assim ementado (fls. 1.496-1.497):

APELAÇÃO. Ação civil pública. Indenização por dano moral. Sentença que julgou improcedente a ação. Inconformismo da parte autora. Preliminares. Cerceamento de defesa por julgamento antecipado não configurado. Critério do Juízo. Princípio da apreciação das provas ou persuasão racional (artigos 130, 370, parágrafo único, 464, §1º, inciso II e 472, todos do C. P. C.). Nulidade da sentença por ausência de fundamentação e por parcialidade afastada. Legitimidade ativa. Preliminar que se confunde com o mérito. Mérito. Trote universitário com juramento proposto e entoado por veterano. Conteúdo, em que pese, de cunho machista e discriminatório, foi proferido em tom jocoso. “animus jocandi” da conduta incapaz de gerar a afronta à dignidade da coletividade de mulheres. Danos morais coletivos e sociais inexistentes. Suscetibilidade exacerbada que não tem resguardo em nosso ordenamento jurídico. Requisitos do dano moral pleiteado: conduta ilícita, ofensa aos interesses da coletividade e o nexo causal não configurados. Conduta lícita. Responsabilidade jurídica que difere da responsabilidade moral, essa sem sanção, submissão espontânea do infrator, que faz um exame de consciência, sendo o resultado sentido ou não pelo próprio agente, já aquela decorre de um dever coercitivo imposto por norma legal ou contratual. Direito à livre expressão sem qualquer forma de censura assegurados pela Carta Magna (artigos 5º, IV e 120, §2º, da CF/88). Dano moral coletivo. Inexistência de lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade. Dano social. Inexistência de rebaixamento de patrimônio moral, a respeito da segurança ou diminuição na qualidade de vida. Inexistência de ofensa séria aos valores escolhidos por nossa sociedade, insculpidos na Carta Magna de 1988, que tem como fundamentos a cidadania, a dignidade da pessoa humana (artigo 1º, incisos II e III), como objetivos construir uma sociedade livre, justa e solidária, reduzir as desigualdades sociais, promover o bem de todos sem preconceitos de sexo (artigo 3º, incisos I, III e IV), trazendo como direitos e garantias fundamentais a igualdade, inclusive entre homens e mulheres (artigo 5º, “caput” e inciso I). Modelo social adotado pelo Brasil repudia a discriminação de gênero, consagrando a prática republicana da igualdade. Repúdio que deve ser punido legalmente, quando se tratar de ofensa séria e fundada. Necessária ponderação de valores e princípios constitucionais. Aplicação da proporcionalidade “in casu”.

O humor não pode ser punido e descabe ao Poder Judiciário analisar o nível do humor ou se ele é inteligente ou popular. Precedente do C. Superior Tribunal de Justiça. O Estado não deve se imiscuir nos chistes propalados na vida privada dos cidadãos. Divulgação por terceiros. Irrelevância. Ato público. Concordância dos homens e mulheres presentes ao ato, que participaram da brincadeira e não a rechaçaram no momento. Participantes maiores e capazes. Sentença mantida. Recurso desprovido.

Em suas razões (fls. 1.528-1.554), a parte recorrente aponta violação dos seguintes dispositivos legais:

(i) arts. 7º, 369, 370 e 489, § 1º, IV, do CPC, devendo ser reconhecida *“a necessidade da prova oral pra provar a existência do dano moral coletivo e do dano social, negado tanto em primeiro, como em segundo grau de jurisdição. Não se nega, e nem se poderia deixar de reconhecer, que o juiz é o destinatário da prova, cabendo-lhe indeferir, em decisão fundamentada, as diligências inúteis e protelatórias (parágrafo único do artigo 370, do Código de Processo Civil). No entanto, o que se pretende demonstrar é que a prova testemunhal não é impertinente. Ao contrário, com ela se demonstraria que a agressão cometida contra as mulheres, quando do trote, não se limitou àquelas presentes na ocasião, mas sim atingiu todos os indivíduos do sexo feminino. [...] Ressalte-se, também, que a MM. Juíza apenas afirmou que a ação comportava julgamento antecipado porque a questão não demanda a produção de outra prova, sem, portando, fundamentar a decisão, para a final concluir pela improcedência do pedido”* (fls. 1.541-1.542); e

(ii) arts. 186, 187 e 927 do CC, buscando a condenação ao pagamento de indenização por danos morais coletivos, haja vista que *“a conduta do recorrido ultrapassou os limites toleráveis de uma simples brincadeira, pois reforçou o machismo, atentou contra a dignidade da mulher e a colocou em posição de inferioridade, reproduzindo ideias que remetem à cultura do estupro ao naturalizar comportamentos machistas, sexistas e misóginos, estimulando a agressão e a violência. Ao contrário do apontado pelo v. acórdão, não se trata de mera infração de ordem moral, de brincadeira, do Estado se imiscuir na vida privada dos cidadãos para fiscalizar seus chistes entre amigos em eventos privados, que aliás não era privado mas sim evento público e não necessariamente entre amigos, mas sim entre veteranos e calouros, mas apenas de respeito aos direitos das mulheres, que devem ser protegidas de toda a forma de violência, conforme disposto em diversos diplomas normativos, que tratam não apenas da violência física, mas moral, psicológica, sexual, dentre outras. Anote-se que a ‘brincadeira’, quando dirigida para as mulheres, afirmava que elas deveriam se submeter a relações sexuais com os veteranos de medicina mesmo que eles sejam desprovidos de beleza ou cheire a ovo vencido. Deveriam jurar nunca recusar a uma tentativa de coito de veterano (inaudível...) mesmo que ele cheire cecê vencido. Em relação aos homens, eles deveriam prometer usar, manipular e abusar de todas as dentistas e facefianas que tiver oportunidade, sem nunca ligar no dia seguinte. É evidente que em ambos os casos, a mulher é tratada como objeto sexual, sem qualquer*

*querer, mas que tem por destino ou sina satisfazer os desejos masculinos” (fl. 1.547). Informa que a “fala foi compartilhados pelas redes sociais e divulgados pela imprensa nacional, com diversas manifestações de repúdio e, conforme consta do v. acórdão a fls. 1501. [...]. No caso, as diversas mensagens e manifestações de repúdio demonstram que a diminuição do nível de tranquilidade da sociedade, que ensejam a condenação pelo apelado ao pagamento dos danos coletivos sociais” (fls. 1545-1.551).*

Contrarrazões apresentadas (fls. 1.661-1.703).

O recurso foi admitido na origem.

Parecer do Ministério Público Federal pelo parcial provimento do recurso especial (fls. 1.727-1.744).

É o relatório.

## VOTO

Na origem, o Ministério Público do Estado de São Paulo ajuizou ação civil pública contra Matheus Gabriel Braia, com fundamento no Inquérito Civil n. 411/2019. Segundo a inicial, o requerido, ex-aluno da Universidade de Franca (Unifran), durante trote universitário realizado em 4 de fevereiro de 2019 para comemorar a aprovação de novos estudantes do curso de Medicina, conduziu calouros a entoarem, sob o pretexto de se tratar do hino da instituição, expressões de conteúdo misógino, sexista e pornográfico.

O Ministério Público narrou que o requerido foi convidado para o evento por ser ex-aluno da Unifran e ex-integrante da Atlético Acadêmica Dr. Ismael Alonso y Alonso, ocasião em que fez os ingressantes entoarem juramento que os sujeitou, especialmente as mulheres, a situação humilhante e submissa, ofendendo a dignidade feminina e reforçando padrões perpetuadores das desigualdades de gênero (fls. 1-2).

Ao final, a Promotoria postulou a procedência da ação para: (i) condenar o requerido ao pagamento de indenização por danos morais coletivos no valor de quarenta salários-mínimos, a ser recolhida ao Fundo Estadual de Interesses Difusos Lesados, pelo discurso ofensivo dirigido a diversas alunas e, principalmente, a todas as mulheres, ferindo o princípio da dignidade da pessoa humana e demais valores constitucionais; e (ii) condenar o requerido à reparação dos danos sociais causados à sociedade, ao desestabilizar a tranquilidade, o bem-estar e a segurança social com discurso discriminatório, machista e misógino, em valor a ser arbitrado judicialmente (fl. 47).

O Juízo da 3ª Vara Cível do foro de Franca julgou improcedente a ação, por entender que, *“apesar de vulgar e imoral, o discurso do requerido não causou ofensa à alegada coletividade das mulheres, a ensinar a pretendida indenização. O requerido não se dirigiu ‘às mulheres’ em geral, mas àquele grupo restrito de pessoas mencionado expressamente”* (fl. 1.179).

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, ao julgar o recurso de apelação, manteve a sentença, consignando que, *“do juramento entoado, em que pese o conteúdo reprovável, mera infração de ordem moral incapaz de causar consequências no âmbito jurídico, posto que as declarações foram realizadas em tom de brincadeira tanto pelo veterano que as entoou como pelas demais participantes que a repetiram, de livre e espontânea vontade, tudo em tom jocoso, a eliminar a gravidade que se pretende imputar aos fatos. Veja-se que o ‘animus jocandi’ é capaz de excluir até mesmo o dolo da responsabilidade criminal, em crimes contra a honra, afinal não se pode criminalizar o humor, ainda que julgado seu conteúdo como imoral, discriminatório e machista”* (fl. 1.503).

A controvérsia restringe-se a determinar se as declarações proferidas durante trote universitário, dirigidas a grupo de calouros e posteriormente divulgadas em redes sociais por terceiros, podem configurar dano moral coletivo.

Inicialmente, os princípios da livre admissibilidade probatória e da persuasão racional autorizam o julgador a determinar as provas que repare necessárias para o

deslinde da controvérsia, bem como a indeferir aquelas consideradas prescindíveis ou meramente protelatórias. Não configura cerceamento de defesa o julgamento da causa sem a produção do elemento probatório solicitado pela parte, quando devidamente demonstrada a adequada instrução processual e a presença de elementos suficientes para a formação do convencimento judicial.

No mais, a questão não envolve matéria probatória, uma vez que estão explícitos no voto do acórdão recorrido os fatos incontroversos ocorridos em 4/2/2019. Na ocasião, sob o pretexto de apresentar o hino da instituição, calouros do curso de medicina da Universidade de Franca foram conduzidos pelo recorrido, ex-aluno do mesmo curso convidado para participar do trote universitário, a entoar juramento com palavreado vulgar, constante no acórdão de fls. 1.500-1.501.

Reconheço, de plano, o caráter inequivocamente misógino das declarações proferidas durante o trote universitário, revestidas de humor de extremo mau gosto. Tais manifestações objetificam a mulher, perpetuam estereótipos de gênero e promovem visão degradante da dignidade feminina, merecendo repúdio por sua natureza disc riminatória.

A misoginia expressa no discurso não apenas desrespeita os valores fundamentais de igualdade e dignidade humana consagrados na Constituição Federal, mas também contribui para a perpetuação de uma cultura que normaliza a violência contra as mulheres. Essas práticas reforçam padrões sociais nocivos e comprometem o ambiente acadêmico como espaço de formação e respeito mútuo.

Tal constatação inicial, entretanto, não exaure a análise jurídica, que deve necessariamente considerar os limites da intervenção estatal e os critérios técnicos específicos para a configuração do dano moral coletivo. A reprovabilidade moral da conduta, embora evidente, constitui apenas o ponto de partida para o exame dos requisitos legais do instituto em questão.

## **DA LIBERDADE DE EXPRESSÃO NA SOCIEDADE DEMOCRÁTICA MODERNA**

A liberdade de expressão constitui um dos pilares fundamentais da sociedade democrática moderna, encontrando amparo não apenas no ordenamento jurídico pátrio, mas também nos principais tratados internacionais de direitos humanos dos quais o Brasil é signatário.

Essa liberdade não se manifesta apenas como direito individual, mas como garantia institucional indispensável ao funcionamento do regime democrático, permitindo o livre debate de ideias, a formação de opinião pública e o controle social do poder. Assim, a liberdade de manifestação do pensamento é direito de personalidade que consiste na exteriorização de conceitos, opiniões e juízos de valor sobre os mais diversos objetos.

Contudo, nenhum direito fundamental é absoluto, e a liberdade de expressão encontra limites, tanto explícitos quanto implícitos, no texto constitucional. Os limites



explícitos decorrem de vedações expressas, como a proibição do anonimato (art. 5º, IV). Os limites implícitos surgem da necessária harmonização com outros direitos fundamentais de igual hierarquia, como a dignidade da pessoa, a honra, a imagem e a intimidade.

O excesso no exercício da liberdade de expressão deve ser combatido pelo direito, especialmente quando se manifesta por meio de discursos que incitem à violência, promovam a discriminação ou atentem gravemente contra a dignidade humana. O *hate speech*, ou discurso de ódio, representa uma das mais preocupantes manifestações desse excesso, demandando resposta firme e proporcional do sistema jurídico.

A literatura acadêmica contemporânea reconhece que o discurso de ódio não apenas ofende suas vítimas diretas, mas pode corroer o próprio tecido social, ao atacar a premissa básica de que todos os membros da sociedade merecem igual consideração e respeito. Por essa razão, muitas democracias constitucionais têm desenvolvido mecanismos jurídicos para coibir as manifestações mais graves de intolerância, buscando preservar, simultaneamente, o livre debate de ideias.

No entanto, a intervenção estatal no âmbito da expressão deve ser excepcional e cuidadosamente delimitada. A regulação do discurso em sociedades democráticas exige extrema cautela, pois o risco de censura indevida pode sufocar o debate público e comprometer a própria democracia. Daí a necessidade de critérios rigorosos para distinguir entre manifestações legítimas, ainda que controversas ou ofensivas, e aquelas que efetivamente ultrapassam os limites constitucionalmente toleráveis.

## DA NATUREZA EXCEPCIONAL DO DANO MORAL COLETIVO

O dano moral coletivo constitui instituto jurídico de aplicação excepcional, compreendido como o resultado de lesão à esfera extrapatrimonial de determinada comunidade. Sua configuração demanda demonstração rigorosa de efetiva violação aos valores fundamentais compartilhados pela coletividade, não se confundindo com mera reprovação moral de determinada conduta, pois exige violação de interesse transindividual juridicamente tutelado.

Para sua caracterização, é imprescindível que a conduta ofensiva atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os limites do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o núcleo essencial de valores sociais. A conduta deve agredir, de modo totalmente injusto e intolerável, o ordenamento jurídico e os valores éticos fundamentais da sociedade, provocando repulsa e indignação na consciência coletiva.

A jurisprudência consolidada desta Corte estabelece que o dano moral coletivo é aferível *in re ipsa*, uma vez que decorre da lesão a interesses essencialmente coletivos de elevada reprovabilidade social. Não obstante, conforme destacado no julgamento do REsp n. 1.726.270/BA, *“não basta a mera infringência à lei ou ao contrato para a caracterização do dano moral coletivo. É essencial que o ato antijurídico praticado atinja alto grau de reprovabilidade e transborde os lindes do individualismo, afetando, por sua gravidade e repercussão, o círculo primordial de valores sociais. Com efeito, para não haver*

o seu desvirtuamento, a banalização deve ser evitada" (Relator para acórdão Ministro Ricardo Villas Bôas Cueva, Terceira Turma, julgado em 27/11/2018, DJe de 7/2/2019) . Nesse mesmo sentido:

RECURSO ESPECIAL. CONSUMIDOR. PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRANSPORTE AÉREO. DEVER DE INFORMAÇÃO. FORMULÁRIO ESCRITO. INEXISTÊNCIA DE NORMA ESPECÍFICA AO TEMPO DA PROPOSITURA DA AÇÃO. IMPROCEDÊNCIA. DANOS MORAIS COLETIVOS. INOCORRÊNCIA. RECURSO PROVIDO.

[...]

2. A condenação em reparar o dano moral coletivo visa punir e inibir a injusta lesão da esfera moral de uma coletividade, preservando, em *ultima ratio*, seus valores primordiais. Assim, o reconhecimento de dano moral coletivo deve se limitar às hipóteses em que configurada grave ofensa à moralidade pública, sob pena de sua banalização, tornando-se, somente, mais um custo para as sociedades empresárias, a ser repassado aos consumidores.

3. No caso concreto, não restou configurada a grave ofensa à moralidade pública a ensejar o reconhecimento da ocorrência de dano moral coletivo.

4. Recurso especial provido.

(REsp n. 1.303.014/RS, relator para acórdão Ministro Raul Araújo, Quarta Turma, julgado em 18/12/2014, DJe de 26/5/2015.)

## DA NECESSÁRIA CAUTELA ANTE O FENÔMENO DA AMPLIFICAÇÃO DIGITAL

A sociedade contemporânea caracteriza-se pela instantaneidade e amplitude da circulação de informações por intermédio das plataformas digitais. Praticamente qualquer evento, por mais restrito que seja em sua origem, pode alcançar dimensões nacionais ou globais em questão de horas, gerando ondas de indignação, debates acalorados e mobilização social.

Esse fenômeno da amplificação digital, embora represente importante mecanismo de controle social e democratização do debate público, não pode, por si, converter condutas de âmbito privado em violações intoleráveis da ordem jurídica. Aceitar tal premissa implicaria banalização do instituto do dano moral coletivo, transformando a exceção em regra e submetendo o ordenamento jurídico às oscilações do humor coletivo nas redes sociais.

A mera capacidade de mobilização da opinião pública digital não constitui parâmetro juridicamente idôneo para aferir a gravidade objetiva da lesão exigida para caracterização do dano coletivo. Do contrário, estaríamos subordinando a aplicação de institutos jurídicos excepcionais à lógica algorítmica das plataformas digitais e aos critérios subjetivos e voláteis da viralização de conteúdo.

É necessário demonstrar nexo causal direto entre a conduta específica do agente e a alegada lesão coletiva, não bastando a repercussão posterior provocada por terceiros ou a dimensão que o fato adquiriu nas mídias sociais. Deve-se distinguir entre a repercussão negativa nas redes sociais e a efetiva lesão a interesse transindividual juridicamente protegido.

## **DOS ELEMENTOS CONFIGURADORES E SUA ANÁLISE NO CASO CONCRETO**

Para a caracterização do dano moral coletivo, impõe-se a presença cumulativa dos seguintes elementos: (i) conduta antijurídica; (ii) lesão a interesse transindividual; (iii) nexo de causalidade; e (iv) gravidade objetiva da lesão.

O segundo elemento exige demonstração de ofensa a valores fundamentais compartilhados pela coletividade, com potencial de abalar a ordem social ou atingir direitos de grupos determinados.

No caso sob análise, as manifestações foram dirigidas a grupo específico e restrito de estudantes universitários, em evento privado, sem intenção inicial de divulgação ampla. A posterior repercussão em redes sociais decorreu de ação de terceiros, circunstância não provocada diretamente pelo requerido.

É fundamental reconhecer que os efeitos das declarações na esfera pessoal devem ser analisados casuisticamente, em relação a cada um dos participantes do evento. Nem todos necessariamente sofreram o mesmo impacto, devendo-se considerar: a percepção individual do contexto; o grau de constrangimento efetivamente experimentado; a capacidade de discernimento sobre a natureza das manifestações; e a participação voluntária no evento.

Embora o conteúdo das declarações seja moralmente reprovável e mereça censura social, a análise conjunta dos elementos probatórios, devidamente descritos no acórdão recorrido — contexto jocoso, participação voluntária dos envolvidos, ausência de reação negativa imediata, direcionamento a grupo específico e restrito —, sugere que a resposta mais adequada deve se dar no plano individual, e não necessariamente no âmbito da responsabilidade civil coletiva.

Assim, a configuração do dano moral coletivo exige rigor na análise de seus elementos constitutivos, não podendo resultar de mera reprovação moral de determinada conduta ou de sua repercussão midiática. No caso dos autos, mostram-se ausentes os requisitos cumulativos para caracterização do instituto, especialmente a demonstração de lesão a interesse transindividual e a gravidade objetiva da lesão que transborde os limites individuais.

Cumpre esclarecer que esta decisão não implica tolerância ou aprovação do conteúdo discriminatório das manifestações, que permanecem merecendo absoluto repúdio moral e social. Trata-se, antes, de reconhecer os limites da responsabilidade civil coletiva e a necessidade de critérios rigorosos para sua configuração, preservando-se o equilíbrio entre a proteção de direitos fundamentais e a liberdade de expressão em suas múltiplas manifestações.

Ante o exposto, NEGO PROVIMENTO ao recurso especial. É como voto.

### **CERTIDÃO DE JULGAMENTO QUARTA TURMA**

**Número Registro: 2023/0091372-8**

**PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.060.852 / SP**

**Números Origem: 10203364120198260196 20210000665485**

**PAUTA: 07/10/2025**

**JULGADO: 14/10/2025**

#### **Relator**

**Exmo. Sr. Ministro ANTONIO CARLOS FERREIRA**

**Presidente da Sessão**

**Exmo. Sr. Ministro JOÃO OTÁVIO DE NORONHA**

**Subprocurador-Geral da República**

**Exmo. Sr. Dr. PAULO EDUARDO BUENO**

**Secretária**

**Bela. TERESA HELENA DA ROCHA BASEVI**

#### **AUTUAÇÃO**

**RECORRENTE: MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RECORRIDO: MATHEUS GABRIEL BRAIA**

**ADVOGADOS: RAFAEL VITOR CONSTANTINO - SP391745**

**CARLOS ERNANI CONSTANTINO - SP112000**

**ASSUNTO: DIREITO CIVIL - Responsabilidade Civil - Indenização por Dano Moral**

#### **SUSTENTAÇÃO ORAL**

**Dr(a) CARLOS ERNANI CONSTANTINO, pela parte RECORRIDO: MATHEUS GABRIEL BRAIA**

### **CERTIDÃO**

Certifico que a egrégia QUARTA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A QUARTA TURMA, por unanimidade, negou provimento ao recurso, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Marco Buzzi, João Otávio de Noronha, Raul Araújo e Maria Isabel Gallotti votaram com o Sr. Ministro Relator. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro João Otávio de Noronha.



Detalhe da imagem da capa



# Jurisprudência Internacional







## **Nota Introdutória**

### **O Pacto de San José da Costa Rica e o Sistema Interamericano de Direitos Humanos**

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), assinada em 22 de novembro de 1969, reconheceu uma série de direitos que devem ser respeitados pelos Estados-Partes e, de acordo com o seu art. 2º, se o exercício desses direitos ainda não estiver garantido por comandos legislativos ou de outra natureza, tais Estados comprometer-se-iam a adotar as medidas necessárias para torná-los efetivos.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, integrado basicamente pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos e pela Corte Interamericana de Direitos Humanos, contribuiu para consolidar uma nova percepção do Direito Internacional. Desde 25 de setembro de 1992, o Brasil é Estado-Parte da Convenção e, em 10 de dezembro de 1998, reconheceu a competência contenciosa da Corte.

A partir de 2015, nossa Revista tomou a iniciativa de divulgar seletos julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos, especialmente para facilitar o acesso de nossos assinantes a esse tipo de jurisprudência. No primeiro momento, foram divulgados os quatro casos de condenação do Brasil por violações de direitos humanos: a) Revista nº 55, caso Escher e outros; b) Revista nº 56, caso Gomes Lund e outros; c) Revista nº 57, caso Ximenes Lopes; e, d) Revista nº 58, caso Sétimo Garibaldi.

Nessa nova fase, almejando o fomento do conhecimento jurídico de forma mais ampla e interativa, apresentaremos diversos outros julgados da Corte Interamericana de Direitos Humanos, cujos temas assumem indiscutível relevância no debate jurídico contemporâneo.



CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS

**CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE  
ALCÂNTARA VS. BRASIL**

**SENTENÇA DE 21 DE NOVEMBRO DE 2024**  
*(Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas)*

No caso *Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil*,

a Corte Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “a Corte Interamericana”, “a Corte” ou “este Tribunal”), integrada pela seguinte composição\*:

<sup>1</sup>Nancy Hernández López, Presidenta;  
Humberto Antonio Sierra Porto, Juiz;  
Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot, Juiz;  
Ricardo C. Pérez Manrique, Juiz;  
Verónica Gómez, Juíza, e  
Patricia Pérez Goldberg, Juíza

presentes, ademais,

Pablo Saavedra Alessandri, Secretário, e  
Gabriela Pacheco Arias, Secretária Adjunta,

em conformidade com os artigos 62.3 e 63.1 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (doravante denominada “a Convenção Americana” ou “a Convenção”) e com os artigos 31, 32, 42, 65 e 67 do Regulamento da Corte (doravante denominado “o Regulamento” ou “o Regulamento da Corte”), profere a presente Sentença, que está estruturada na seguinte ordem:

**I INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA**

**II PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE**

<sup>1</sup> De acordo com o disposto nos artigos 19.1 e 19.2 do Regulamento da Corte, o Juiz Vice-Presidente Rodrigo Mudrovitsch, de nacionalidade brasileira, não participou da tramitação do presente nem do julgamento e assinatura desta Sentença.

### **III COMPETÊNCIA**

#### **IV RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL**

##### ***A. Reconhecimento parcial de responsabilidade do Estado, acordo remetido pelo Estado e observações das representantes e da Comissão***

*A.1. Com relação ao reconhecimento parcial de responsabilidade do Estado*

*A.2. Com relação ao Acordo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos remetido pelo Estado*

##### ***B. Considerações da Corte***

*B.1. Quanto aos fatos*

*B.2 Quanto às pretensões de direito*

*B.3. Quanto às eventuais medidas de reparação*

*B.4 Avaliação do alcance do reconhecimento de responsabilidade e do Acordo firmado pelas partes*

#### **V. EXCEÇÕES PRELIMINARES**

*A. Alegada incompetência ratione temporis quanto “aos fatos anteriores à data de reconhecimento da jurisdição da Corte e aos fatos anteriores à adequação da CADH pelo Estado brasileiro”.*

*A.1 Argumentos das partes e da Comissão*

*A.2 Considerações da Corte*

*B. Alegada falta de competência ratione materiae sobre supostas violações de direitos não contidos na Convenção Americana*

*B.1 Argumentos das partes e da Comissão*

*B.2 Considerações da Corte*

#### **VI. CONSIDERAÇÃO PRÉVIA SOBRE A REPRESENTAÇÃO DAS SUPOSTAS VÍTIMAS**

*A. Argumentos das partes e da Comissão*

*B. Considerações da Corte*

#### **VII. PROVAS**

***A. Admissibilidade da prova documental***

***B. Admissibilidade da prova testemunhal e pericial***

#### **VIII. FATOS**

*A. A situação das Comunidades Quilombolas no Brasil*

*B. As Comunidades Quilombolas de Alcântara*

*C. O processo de instalação e desenvolvimento do CLA*

*D. Delimitação e titulação do território Quilombola e consulta às comunidades*

*E. Ações judiciais*

## **IX. MÉRITO**

**IX-1 DIREITOS À PROPRIEDADE COLETIVA; À LIVRE DETERMINAÇÃO; À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA; DE CIRCULAÇÃO E RESIDÊNCIA; À VIDA DIGNA; À INTEGRIDADE PESSOAL; À LIBERDADE PESSOAL; ÀS GARANTIAS JUDICIAIS; À PROTEÇÃO DA HONRA E DA DIGNIDADE; À IGUALDADE PERANTE A LEI; E AO ACESSO À JUSTIÇA, COM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITAR OS DIREITOS E DE ADOTAR AS DISPOSIÇÕES DE DIREITO INTERNO.**

***A. Argumentos das partes e da Comissão***

***B. Considerações da Corte***

***B.1 Considerações gerais sobre a propriedade coletiva ou comunal de povos indígenas ou tribais***

***B.2 O direito ao território das Comunidades Quilombolas de Alcântara***

***B.2.1 Reconhecimento do território tradicional, compromisso por meio de acordo de titulação coletiva e títulos individuais***

***B.2.2 Danos causados às Comunidades Quilombolas de Alcântara por causa das janelas de lançamento do CLA***

***B.2.3 Conclusões***

***B.3 O direito à consulta prévia, livre e informada***

***B.4 A alegada violação do direito à integridade pessoal e ao projeto de vida coletivo das Comunidades Quilombolas de Alcântara***

***B.5 Conclusão***

**IX-2 DIREITOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, À MORADIA ADEQUADA, À ÁGUA, DE PARTICIPAR DA VIDA CULTURAL, AO MEIO AMBIENTE SAUDÁVEL, À LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO, À PROTEÇÃO DA FAMÍLIA E À VIDA DIGNA, EM RELAÇÃO À OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR OS DIREITOS E O DIREITO À EDUCAÇÃO**

***A. Argumentos das partes e da Comissão***

***B. Considerações da Corte***

***B.1 Direitos à alimentação adequada, à moradia adequada, de participar da vida cultural, à educação e à proteção da família***

***B.1.1 Direito à alimentação adequada***

***B.1.2 Direito à moradia adequada***

***B.1.3 Direito de participar da vida cultural***

***B.1.4 Direito à educação***

***B.1.5 Direito à proteção da família***

***B.2 Análise do caso concreto***

***B.2.1 Direito à alimentação***

***B.2.2 Direitos à moradia adequada e à proteção da família***

***B.2.3 Direito de participar da vida cultural***

*B.3.4 Direito à educação*

**B.4 Conclusão**

**IX-3 PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO, DIREITO À IGUALDADE PERANTE A LEI E A DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL**

*A. Argumentos das partes e da Comissão*

*B. Considerações da Corte*

**X. REPARAÇÕES**

*A. Parte lesada*

*B. Medidas de restituição*

*B.1 Titulação, demarcação e demarcação das terras comunitárias*

*B.2 Mesa de diálogo permanente entre as Comunidades Quilombolas e o CLA*

*B.3 Obrigação de realizar consulta prévia às Comunidades Quilombolas de Alcântara*

*C. Medidas de satisfação*

*C.1 Publicação da sentença*

*C.2 Ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional*

*D. Outras medidas solicitadas*

*E. Indenização coletiva*

*F. Custas e gastos*

*G. Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados*

**XI. PONTOS RESOLUTIVOS**

**ANEXO I**

**ANEXO II**

**MAPA 1**

**MAPA 2**

## I

## INTRODUÇÃO DA CAUSA E OBJETO DA CONTROVÉRSIA

1. *O caso submetido à Corte.* - Em 5 de janeiro de 2022, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (doravante denominada “a Comissão Interamericana” ou “a Comissão”) submeteu à jurisdição da Corte o caso “Comunidades Quilombolas de Alcântara” contra a República Federativa do Brasil (doravante denominada “o Estado”, “o Estado do Brasil” ou “Brasil”). A Comissão indicou que o caso se refere à suposta responsabilidade internacional do Estado pelo impacto à propriedade coletiva de 171<sup>2</sup> Comunidades Quilombolas<sup>3</sup> sobre 85.537 hectares de território ancestral localizado no município de Alcântara, no Estado do Maranhão, como consequência da suposta falta de emissão de títulos de propriedade. Igualmente, alegou que a desapropriação de aproximadamente 52.000 hectares desses territórios para a instalação do Centro de Lançamento Aeroespacial de Alcântara (doravante denominado “CLA”), desde a década de 1980, e o consequente reassentamento de 31 das 171 comunidades em sete agrovilas, as afetou. A Comissão também apontou que o caso se relaciona com a suposta responsabilidade internacional do Estado por tomar decisões relacionadas com a expansão, consolidação e desenvolvimento do CLA, incluindo a celebração de acordos com outros Estados, sem a devida consulta e consentimento prévio das Comunidades e os impactos à integridade psíquica e moral de seus membros. Somado a isso, indicou que as Comunidades não dispunham de recursos judiciais para remediar tal situação e que sofreram danos aos seus direitos à alimentação adequada, à água, à moradia adequada, a participar na vida cultural e a um meio ambiente saudável. Ademais, a Comissão considerou que as condições, restrições e proibições impostas pelo Estado no contexto do reassentamento das Comunidades Quilombolas resultaram contrárias às suas obrigações relacionadas aos direitos à liberdade de associação, à proteção da família e de circulação e residência.

<sup>2</sup> A Corte observa que, no Relatório de Mérito emitido pela Comissão Interamericana, há duas listas de comunidades Quilombolas de Alcântara: uma com 152 nomes de comunidades, que corresponderia à totalidade das Comunidades Quilombolas que vivem em seu território ancestral, e outra com 32 nomes de comunidades, que teriam sido reassentadas em sete agrovilas na década de 1980. Não há controvérsia entre as partes e a Comissão com relação a essas listas. No entanto, a Corte observa que um dos nomes da lista de 32 comunidades está repetido (Curuçã), perfazendo um total de 31 comunidades (Anexo II). Além disso, verifica-se que, dessas 31 comunidades, 19 não fazem parte da lista de 152 comunidades, de modo que a Corte considerará como supostas vítimas 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara, identificadas no Anexo I.

<sup>3</sup> Conforme indicado pela Comissão e pelas representantes e reconhecido pelo Estado, as Comunidades Quilombolas são comunidades afrodescendentes formadas inicialmente por pessoas que escaparam da escravidão ou que já eram livres, e devem ser equiparadas a povos indígenas e tribais, à luz do Direito Internacional dos Direitos Humanos. Tudo isso em virtude do fato de que os membros das Comunidades Quilombolas compartilham uma relação particular com o território em que vivem, uma cosmovisão, uma identidade cultural e formas organizativas que os caracterizam como um povo tribal. Cf. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#adctart68](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adctart68); Memorial de *amicus curiae* da Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro; e Memorial de *amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Faculdade de Direito da Universidade do Estado do Amazonas.

2. *Tramitação perante a Comissão.* - A tramitação perante a Comissão foi a seguinte:

- a) *Petição.* - Em 17 de agosto de 2001, as Comunidades Quilombolas de Samucangaua, Iririzal, Ladeira, Só Assim, Santa Maria, Canelatiua, Itapera e Mamuninha, localizadas em Alcântara; a Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH); o Centro de Cultura Negra do Maranhão (CCN); A Associação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas do Maranhão (ACONERUQ); a Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado do Maranhão (FETAEMA); o Centro de Justiça Global; e a *Global Exchange* apresentaram a petição inicial perante a Comissão.
- b) *Relatório de Admissibilidade.* - Em 21 de outubro de 2006, a Comissão aprovou o Relatório de Admissibilidade nº 82/06, que foi notificado às partes em 6 de novembro de 2006.
- c) *Relatório de Mérito.* - Em 14 de junho de 2020, a Comissão aprovou o Relatório de Mérito nº 189/20, nos termos do artigo 50 da Convenção (doravante também denominado “Relatório de Mérito”), no qual chegou a uma série de conclusões e formulou distintas recomendações ao Estado.
- d) *Notificação ao Estado.* - O Relatório de Mérito foi notificado ao Estado por meio da comunicação de 5 de janeiro de 2021, com um prazo de dois meses para que informasse sobre o cumprimento das recomendações formuladas. A Comissão concedeu três prorrogações ao Estado. Em 21 de dezembro de 2021, o Estado solicitou uma quarta prorrogação. Ao avaliar essa solicitação, a Comissão observou que, um ano após a notificação do Relatório nº 189/20, “nenhuma das recomendações foi cumprida e, de acordo com as informações disponíveis, não há previsão de que possam ser cumpridas em breve”.

3. *Apresentação à Corte.* - Em 5 de janeiro de 2022, a Comissão submeteu à Corte a totalidade dos fatos e violações de direitos humanos descritas no Relatório de Mérito<sup>4</sup>, “levando em conta a necessidade de obter justiça e reparação para as [supostas] vítimas, bem como a vontade expressa pela parte peticionária”. Este Tribunal

---

<sup>4</sup> A Comissão designou a Comissária Julissa Mantilla Falcón e a Secretária Executiva Tania Reneaum Panszi como suas delegadas perante a Corte, e designou Marisol Blanchard Vera, então Secretária Executiva Adjunta; Jorge Meza Flores, atual Secretário Executivo Adjunto; e Erick Acuña Pereda, especialista da Secretaria Executiva da Comissão, como assessora e assessores jurídicos.



nota com preocupação que transcorreram mais de 20 anos entre a apresentação da petição inicial perante a Comissão e a submissão do caso à Corte.

4. *Solicitações da Comissão.* - Com base no exposto, a Comissão solicitou à Corte que declare a responsabilidade internacional do Estado do Brasil pela violação dos direitos à integridade pessoal, às garantias judiciais, à liberdade de pensamento e de expressão, à liberdade de associação, à proteção da família, à propriedade, de circulação e residência, dos direitos políticos, à igualdade perante a lei, à proteção judicial e aos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (doravante denominados “DESCA”), contidos nos artigos 5, 8, 13, 16, 17, 21, 22, 23, 23, 24, 25 e 26 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento. Adicionalmente, solicitou à Corte que ordene ao Estado determinadas medidas de reparação, as quais são detalhadas e analisadas no Capítulo X.

## II

### PROCEDIMENTO PERANTE A CORTE

5. *Notificação ao Estado e às representantes.* - A submissão do caso foi notificada ao Estado e à representação das supostas vítimas<sup>5</sup> (doravante denominadas “as representantes”), mediante comunicações de 2 de março de 2022.

6. *Escrito de petições, argumentos e provas.* - Em 3 de maio de 2022, as representantes apresentaram o escrito de petições, argumentos e provas (doravante denominado “escrito de petições e argumentos”), em conformidade com os artigos 25 e 40 do Regulamento da Corte. As representantes concordaram com o alegado pela Comissão e apresentaram alegações adicionais quanto a supostas violações do direito à vida digna, à livre determinação, a um meio ambiente saudável e à educação. Solicitaram, ainda, a adoção de medidas adicionais de reparação àquelas requeridas pela Comissão.

7. *Escrito de exceções preliminares e de contestação.* - Em 12 de setembro de 2022, o Estado<sup>6</sup> apresentou seu escrito de contestação à submissão, ao Relatório de

<sup>5</sup> As supostas vítimas são representadas pelo Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE), pela Defensoria Pública da União, pela Justiça Global, pela Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e pela Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA).

<sup>6</sup> Por meio da comunicação de 31 de março de 2022, o Estado designou como agentes as senhas e os senhores Antônio Francisco da Costa e Silva Neto, então Embaixador do Brasil em São José; o Ministro-Conselheiro José Armando Zema de Resende, da Embaixada do Brasil em São José; o Secretário Lucas dos Santos Furquim Ribeiro, da Embaixada do Brasil em São José; Ministro João Lucas Quental Novaes de Almeida, Diretor do Departamento de Direitos Humanos e Cidadania do Ministério das Relações Exteriores (doravante denominado “MRE”); Secretária Bruna Vieira de Paula, Chefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE; Secretário Ricardo Edgard Rolf Lima Bernhard, Subchefe da Divisão de Direitos Humanos do MRE; Secretária Débora Antônia Lobato Cândido, Assistente da Divisão de Direitos Humanos do MRE; Secretário Taciano Scheidt Zimmermann, Assistente da Divisão de Direitos Humanos; Homero Andretta Junior, Tonny Teixeira de Lima, Beatriz Figueiredo Campos da Nóbrega, Dickson Argenta de Souza, Taiz Marrão Batista da Costa e Boni de Moraes Soares, Advogados da União; Milton Nunes Toledo Junior, Chefe da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (doravante “MMFDH”); Bruna Nowak, Coordenadora de Disputas Internacionais de Direitos Humanos da Assessoria

Mérito e ao escrito de petições e argumentos (doravante denominado “escrito de contestação”). Em tal escrito, o Brasil apresentou cinco exceções preliminares. Além disso, opôs às violações alegadas, bem como às medidas de reparação propostas pela Comissão e pelas representantes.

8. *Observações às exceções preliminares.* – Por meio dos escritos de 15 e 16 de janeiro de 2023 e seus anexos, as representantes e a Comissão, respectivamente, apresentaram suas observações sobre as exceções preliminares apresentadas pelo Estado.

9. *Audiência Pública.* – Mediante a Resolução de 21 de março de 2023, a Presidência da Corte convocou as partes e a Comissão para uma audiência pública sobre as exceções preliminares e eventuais mérito, reparações e custas<sup>7</sup>, que foi realizada em Santiago, no Chile, nos dias 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões da Corte<sup>8</sup>. Na referida audiência, o Estado apresentou um reconhecimento parcial de responsabilidade (Capítulo IV *infra*).

10. *Escrito relativo ao reconhecimento de responsabilidade.* – Em 8 de maio de 2023, o Estado apresentou um escrito esclarecendo o alcance de seu reconhecimento de responsabilidade, conforme solicitado pela Corte durante a audiência pública.

---

Especial para Assuntos Internacionais do MMFDH; Dênis Rodrigues da Silva, Analista Técnico de Políticas Sociais da Assessoria Especial para Assuntos Internacionais do MMFDH; e Aline Albuquerque Sant’ Anna de Oliveira, Consultora Jurídica do MMFDH. Em 23 de fevereiro de 2023, o Estado solicitou a retirada dos nomes do Embaixador Antônio Francisco da Costa E Silva Neto e do Secretário Lucas dos Santos Furquim Ribeiro para incluir, em seu lugar, os nomes do Embaixador Antonio Alves Jr. e do Ministro Conselheiro José Armando Zema de Resende.

<sup>7</sup> *Caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil. Convocação à audiência.* Resolução do Presidente da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 21 de março de 2023. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/Quilombolas\\_21\\_03\\_2023\\_es.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/Quilombolas_21_03_2023_es.pdf).

<sup>8</sup> A audiência contou com a presença de: a) pela Comissão: Jorge Meza Flores, Secretário Executivo Adjunto; Marina de Almeida Rosa, Daniela Saavedra e Karin Mansel, Assessoras; b) pelas representantes: Aniceto Araújo Pereira e Valdirene Ferreira Mendonça, do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara - STTR; Daniela Alessandra Soares Fichino, Eduardo Baker Valls Pereira, Emily Almeida Azarias e Melisanda Bertolete Trentin, da Justiça Global; Danilo da Conceição Serejo Lope, Dorinete Serejo Morais, Leonardo do Anjos e Letícia Marques Osório, do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (MABE); Maria do Nascimento Cunha Carvalho, do Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (MOMTRA); Tiago Cantalice da Silva Trindade e Yuri Michael Pereira Costa, da Defensoria Pública da União; e c) pelo Estado: Embaixador Paulo Roberto Soares Pacheco, Embaixador do Brasil no Chile; Jorge Rodrigo Araújo Messias, Ministro de Estado-Chefe da Advocacia-Geral da União; Boni de Moraes Soares, Procurador Nacional da União para Assuntos Internacionais; Beatriz Figueiredo Campos da Nóbrega, Advogada da União; Rita Cristina de Oliveira, Secretária Executiva do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; Isabel Penido de Campos Machado, Coordenadora Geral dos Sistemas Internacionais de Proteção aos Direitos Humanos do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania; Carlos Márcio Bicalho Cozendey, Secretário de Assuntos Políticos Multilaterais do Ministério das Relações Exteriores; Taciano Scheidt Zimmermann, Chefe Adjunto da Divisão de Contencioso de Direitos Humanos do Ministério das Relações Exteriores; Ronaldo dos Santos, Secretário Nacional de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de *Terreiros* e Ciganos do Ministério da Igualdade Racial; Paula Balduino de Melo, Diretora de Políticas para Quilombolas e Ciganos do Ministério da Igualdade Racial; Brigadeiro do Ar Adriano Beraldo Andrade, Chefe da Assessoria Espacial do Ministério da Defesa; Bruno Correia Cardoso, Consultor Jurídico do Ministério da Defesa; Brigadeiro do Ar Rogério Luiz Veríssimo Cruz, Major do Estado Maior da Aeronáutica, Gabinete de Segurança Institucional; Rioustilhany Cardoso Campos, Major do Estado Maior da Aeronáutica, Gabinete de Segurança Institucional; Tânia Patrícia de Lara Vaz, Consultora Jurídica do Comando da Aeronáutica; e Enildo Rabelo Braga, CLA.

11. *Amici Curiae*. – O Tribunal recebeu seis memoriais *de amicus curiae* apresentados: 1) pela Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro<sup>9</sup>; 2) pela Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas<sup>10</sup>; 3) pelo Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH) da Universidade Federal de Pernambuco (doravante “UFPE”), pesquisadores do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPE, do Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), do Programa de Extensão Direitos em Movimento da Universidade de Pernambuco (UPE) e da Rede Nova Cartografia Social<sup>11</sup>; 4) pela Clínica de Direitos Humanos e o Grupo História e Constitucionalismo na América Latina, ambos do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), e o Centro de Documentação Quilombola Ivo Fonseca da Universidade de Brasília (UnB)<sup>12</sup>; 5) pela Coordenação Nacional de Articulação das Comunidades Negras Rurais Quilombolas (CONAQ)<sup>13</sup>; e, 6) pela *Earth Rights International*.<sup>14</sup>

<sup>9</sup> O memorial, assinado por Siddharta Legale, Eduardo Manuel Val, Vanessa Guimarães Dos Santos, Elaine Gomes Dos Santos, Ana Maria Almeida Conceição, Fhyllipe Nascimento De Moraes, Danilo Sardinha e Karla Andrade, refere-se: (i) à alegada violação da propriedade coletiva, das liberdades, do acesso à justiça e do meio ambiente de 152 Comunidades Quilombolas no Maranhão, em razão da instalação de uma base aeroespacial, sem a alegada devida consulta e consentimento prévio, no território das comunidades de Alcântara, e (ii) à alegada inércia estatal em emitir títulos definitivos de terras quilombolas com a reparação integral dos alegados direitos violados.

<sup>10</sup> O memorial, assinado por Sílvia Maria da Silveira Loureiro, Jamilly Izabela de Brito Silva, Anne Laís da Silva Rodrigues, Allana Karoline Leda Menezes, Isabella Benchaya da Silva, Izabelly Sabriny Oliveira Nascimento, Júlia Coimbra Braga, Lucas Schneider Veríssimo de Aquino, Luciana Valois Coelho da Silva, Rafael Silva dos Santos, Bianca da Silva Medeiros e Victor Hugo Silva Nogueira, analisa o caso dentro de um suposto contexto de conflito socioambiental, por meio do estudo da relação entre o território ancestral e as Comunidades Quilombolas. Apresenta, ainda, uma análise do laudo produzido pelo antropólogo Alfredo Wagner para subsidiar a ação proposta pelo Ministério Público Federal, que descreve as especificidades do direito à autodeterminação, especialmente no que se refere à abordagem desse direito, observando o modo particular de organização social das Comunidades Quilombolas e como a construção do CLA teria afetado seus modos de vida.

<sup>11</sup> O memorial, assinado por Flavianne Fernanda Bitencourt Nóbrega, Carina Calabria, Liana Amin Lima da Silva, Joaquim Shiraishi, Daniel de Albuquerque Maranhão Ribeiro, João Vítor Sales Zaidan, Anne Heloíse Barbosa do Nascimento, Sheilla Borges Dourado, Clarissa Marques, Maria Luíza Rodrigues Dantas, Nathalia Campos de Oliveira e Yasmin de Souza Pereira, refere-se: (i) à contextualização das Comunidades Quilombolas de Alcântara vis-à-vis o alegado conflito socioambiental e os casos perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos; (ii) aos direitos dos povos indígenas e tribais; (iii) ao direito à consulta e ao consentimento prévio, livre e informado; e (iv) à eficácia do controle de convencionalidade.

<sup>12</sup> O memorial, assinado por Francisco Phelipe Cunha, Kércia Tavares da Silva, Lorenza Resende, Luciana Silva Garcia, Luiz Felipe Fleury Calaça, Mateus Souza Lima e Rodrigo Portela Gomes, refere-se a supostas violações do direito à memória e do direito à verdade das comunidades, após a implementação do CLA.

<sup>13</sup> O memorial, assinado por Sandra Pereira Braga, refere-se à obrigação internacional dos Estados de realizar avaliações de impacto social e ambiental antes de autorizar ou implementar projetos de investimento ou desenvolvimento em territórios indígenas, tribais ou tradicionais.

<sup>14</sup> O memorial, assinado por Juliana Bravo Valencia, Itzel Silva Monroy e Cecília Vieira de Melo apresenta informações e reflexões sobre a suposta situação nacional de atraso e inércia do Estado, a fim de compreender o contexto em que está ocorrendo o suposto atraso na titulação dos territórios quilombolas de Alcântara.

12. *Alegações e observações finais escritas.* - Em 26 e 29 de maio de 2023, a Comissão, o Estado e as representantes apresentaram, respectivamente, suas observações finais escritas e suas alegações finais escritas, juntamente com suas observações sobre o reconhecimento de responsabilidade internacional do Estado.

13. *Observações aos anexos das alegações finais.* - Em 27 de junho de 2023, as representantes apresentaram suas observações sobre os anexos das alegações finais escritas apresentadas pelo Estado, e a Comissão indicou que não tinha observações sobre os anexos às alegações finais escritas das partes. O Estado não apresentou observações.

14. *Acordo assinado entre o Estado e as representantes das supostas vítimas.* - Em 20 de setembro de 2024, o Estado remeteu a cópia de um "Acordo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos" (doravante denominado "o Acordo") assinado por autoridades governamentais competentes e pelas representantes, na data de 19 de setembro de 2024.<sup>15</sup>

15. *Observações ao Acordo.* - Em 1º de outubro de 2024, a Comissão e as representantes apresentaram suas observações ao documento remetido pelo Estado.

16. *Deliberação do presente caso.* - A Corte deliberou virtualmente sobre esta Sentença, em 30 de abril, 2 de maio, 14 de outubro e 11, 12, 15, 20 e 21 de novembro de 2024, durante os 166ª, 170ª e 171ª Períodos Ordinários de Sessões.

### III COMPETÊNCIA

17. A Corte Interamericana é competente para conhecer do presente caso, nos termos do artigo 62.3 da Convenção Americana, em virtude de que o Brasil é Estado Parte desse instrumento desde 25 de setembro de 1992 e reconheceu a competência contenciosa deste Tribunal em 10 de dezembro de 1998. Além disso, o Brasil ratificou o Protocolo de San Salvador em 21 de agosto de 1996.

---

<sup>15</sup> Signatários do Acordo por parte do Estado: Ministério da Defesa; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério da Igualdade Racial; Ministério da Gestão e Inovação no Serviço Público; Comando da Aeronáutica; e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. Signatários do Acordo em nome das Comunidades Quilombolas de Alcântara: Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara; Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara; Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara; e Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (autos das provas, folha 8228).

## IV

## RECONHECIMENTO DE RESPONSABILIDADE INTERNACIONAL

**A. Reconhecimento parcial de responsabilidade do Estado, acordo remetido pelo Estado e observações das representantes e da Comissão***A.1. Com relação ao reconhecimento parcial de responsabilidade do Estado*

18. O *Estado* reconheceu parcialmente sua responsabilidade internacional pela violação do direito à propriedade, pois “não cumpriu com seu dever geral de garantir aquele direito para às vítimas deste caso, na medida em que não promoveu a demarcação e a titulação do território das comunidades remanescentes de quilombos de Alcântara até o presente momento”. Igualmente, reconheceu a violação do direito à proteção judicial, devido ao “demora processual e da ineficiência de suas instâncias judiciais e administrativas para permitir às Comunidades Quilombolas de Alcântara o exercício do direito à propriedade coletiva das terras por elas ocupadas”. O Estado acrescentou que “o processo de titulação destes territórios, embora complexo e multifásico, tardou demasiadamente e até hoje não ultimou os trâmites necessários á efetiva titulação territorial” e que, portanto, “não foi capaz de fornecer às comunidades recursos internos adequados e eficazes”. Esclareceu que os fatos abrangidos pelo reconhecimento de responsabilidade internacional são “a ausência de demarcação e titulação coletiva do território Quilombola de Alcântara até o momento (...) e o não oferecimento às comunidades de vias administrativas ou judiciais aptas a garantir o direito à propriedade coletiva, que até o presente não foi efetivado concretamente”. Além disso, o Estado afirmou que a única exceção preliminar totalmente incompatível com o reconhecimento parcial de responsabilidade é o não esgotamento dos recursos internos.

19. Adicionalmente, o Estado argumentou que “não é necessário” que a Corte ordene medidas de reparação. Nesse sentido, enumerou uma série de medidas com as quais pretende “garantir a cessação, a reparação e a não repetição das violações cometidas contra as Comunidades Quilombolas”: a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial para buscar alternativas à titulação territorial das Comunidades Quilombolas de Alcântara; a determinação, pelo Presidente da República, da titulação progressiva do território Quilombola no prazo de 2 anos a partir da publicação do ato administrativo de reconhecimento territorial; o lançamento do Programa *Aquilomba Brasil*; a suspensão dos efeitos jurídicos e administrativos da Nota SAJ/CC-PR nº 48, de 2018; o oferecimento de um pedido de desculpas por escrito e por meio de uma cerimônia; o oferecimento de medidas de compensação pecuniária; e, a publicação de um ato que regulamente o Protocolo de Consulta Prévia, Livre e Informada às Comunidades Quilombolas de Alcântara.

20. Em suas observações sobre o reconhecimento de responsabilidade, a *Comissão* ressaltou que o Estado “não realizou um reconhecimento sobre todos os aspectos relacionados com os direitos à propriedade coletiva, tais como a garantia

de consulta prévia, livre e informada e restrições ao desfrute das terras e territórios”. A respeito do direito à proteção judicial, observou que o reconhecimento se limitou ao descumprimento da garantia de prazo razoável e à ineficácia dos recursos relacionados à propriedade coletiva, “sem abordar outros aspectos, tais como a falta de recursos adequados e efetivos para remediar as múltiplas violações identificadas” no Relatório de Mérito. A Comissão solicitou que a Corte emita uma sentença que inclua “a determinação ampla e pontual dos fatos do presente caso, assim como todas as questões de mérito”. A Comissão observou que o Estado não indicou qual seria a extensão do território Quilombola a ser titulado, e se o território a ser titulado inclui a porção do território atualmente ocupado pelo CLA.

21. Por sua vez, as *representantes* assinalaram que o reconhecimento de responsabilidade do Estado não é compatível com nenhuma das exceções preliminares apresentadas no escrito de contestação, salvo a exceção *ratione temporis*. Manifestaram que o procedimento proposto pelo Estado para a titulação do território quilombola “continuará, *a priori*, revertido de forma danosa às comunidades”, levando em conta que se manteria “a situação de insegurança da posse e o risco de despejo forçado” das 27 comunidades que ocupam a área de 12.645 hectares reivindicada para o Programa Espacial, além da situação de incerteza quanto à área de 40.655 hectares, “cujo território serviria para o reassentamento futuro das famílias a serem deslocadas” da área de 12.645 hectares. Arguiram que o reconhecimento de responsabilidade estatal inclui a emissão dos 129 títulos individuais de propriedade da terra aos residentes de algumas agrovilas em 2021, “como violação do artigo 21 da [Convenção Americana], em conjunto com o artigo 13 da Convenção 169 da OIT”, pois tanto o Decreto nº 4.887/2003 quanto o Estado, em seu escrito de reconhecimento de responsabilidade, reconhecem que “o direito à propriedade Quilombola deve ser exercido mediante titulação coletiva”. Por outro lado, as representantes indicaram que a delimitação temporal estabelecida pelo Estado com relação à sua responsabilidade internacional pela violação da propriedade é incompatível com esse reconhecimento, já que “a situação em que vivem as comunidades quilombolas deslocadas [na década de 1980] para as agrovilas se caracteriza por um deslocamento interno prolongado no tempo”. Em razão disso, assinalaram que o reconhecimento de responsabilidade também abrangeria a violação do artigo 22 da Convenção Americana. As representantes argumentaram, ainda, que o reconhecimento parcial do Estado quanto à demora para que as Comunidades Quilombolas pudessem exercer seu direito à propriedade coletiva não se limitaria ao artigo 25 da Convenção Americana, mas abrangeria necessariamente o artigo 8.1 do mesmo instrumento. A respeito das medidas de reparação propostas pelo Estado no âmbito de seu reconhecimento de responsabilidade, as representantes as consideraram “insuficientes para reparar a totalidade de danos” causados.

*A.2. Com relação ao Acordo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos remetido pelo Estado*

22. Posteriormente à apresentação das alegações finais escritas e das observações sobre os anexos (pars. 12 e 13 *supra*), o *Estado* remeteu à Corte uma cópia do Acordo, datado de 19 de setembro de 2024. Os signatários do Acordo por parte do Estado incluem representantes dos seguintes Ministérios e entidades nacionais: Ministério da Defesa; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério da Igualdade Racial; Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos; Comando da Aeronáutica; e Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (doravante denominado “INCRA”). Os signatários do Acordo em nome das Comunidades Quilombolas de Alcântara incluem as seguintes organizações que representam as supostas vítimas: Sindicato dos Trabalhadores Rurais, Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara (doravante denominado “STTR”); Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara (doravante denominada “ATEQUILA”); Movimento dos Atingidos pela Base Espacial de Alcântara (doravante denominado “MABE”); e Movimento das Mulheres Trabalhadoras de Alcântara (doravante denominado “MOMTRA”).

23. O Acordo estabelece que o Ministério da Defesa, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação e o Comando da Aeronáutica

[...] não se opõem ao reconhecimento da área de 78.105 hectares, incluída a área de 12.645 hectares, localizados contiguamente ao norte da área do CLA, identificada como território tradicionalmente ocupado pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação (RTID).

24. Por sua vez, as Comunidades Quilombolas de Alcântara

[...] declaram concordância com a identificação e delimitação do território quilombola de Alcântara, em área de 78.105 hectares, conforme o RTID publicado pelo Incra em novembro de 2008, estando de acordo com a existência e funcionamento do Centro de Lançamento de Alcântara na área onde está instalado, se comprometendo a não apresentar novos questionamentos quanto a esse tema.

25. O Acordo prevê que o INCRA iniciará a titulação do território identificado e declarado em um prazo máximo de 12 meses a partir de sua assinatura. Estabelece que será concedido o título de domínio das áreas que já se encontram em nome da União, e que será dada prioridade às áreas limítrofes e localizadas ao norte do CLA.

26. Em virtude do referido acordo, o Estado solicitou à Corte que analise “o impacto das medidas mencionadas, especialmente a conciliação, sobre as pretensões formuladas e a possível perda parcial ou total do objeto do litígio em curso”.

27. Em suas observações ao texto do acordo apresentado pelo Estado, a Comissão apontou que seu objeto se refere a uma “promessa de titulação de 78.105 hectares às comunidades quilombolas de Alcântara”, a qual “confere ao Estado um longo prazo para iniciar um procedimento administrativo e não proporciona segurança jurídica às comunidades quanto às consequências de seu descumprimento”, colocando-as, assim, em “uma condição adicional de vulnerabilidade com relação ao Estado”. Indicou que o caso inclui vários pontos que não se limitam à falta de titulação dos territórios quilombolas de Alcântara. Nesse sentido, entre outros aspectos, a Comissão argumentou que o Acordo não esclareceu as consequências da manutenção do CLA para possíveis indenizações e terras alternativas para as comunidades que foram removidas do local. Por outro lado, ressaltou que o Brasil não esclareceu “como o Acordo foi elaborado e em que medida as comunidades quilombolas participaram de forma prévia, livre e informada em sua elaboração”. Por fim, a Comissão argumentou que o Acordo “não deve ser tomado como fundamento para entender que houve uma perda parcial ou total do objeto do caso”, levando em conta que os fatos do caso *sub judice* não se restringem à titulação territorial e que o referido documento “não abarca as recomendações adotadas pela CIDH em seu relatório de mérito e as medidas de reparação solicitadas pelas representantes”. Em consequência, concluiu que o Estado não reconheceu sua responsabilidade “em relação a todos os atos ilícitos ocorridos, não os fez cessar e não os reparou integralmente”.

28. Em suas observações, as *representantes* reconheceram a celebração do Acordo apresentado pelo Estado nos autos do presente caso. Com relação ao reconhecimento do território tradicional Quilombola, as representantes assinalaram que este deve ser entendido nos termos do laudo antropológico que identifica as terras delimitadas ao norte pela Baía de Cumã e pelo Oceano Atlântico, ao leste pelo Oceano Atlântico, ao sul pela Baía de São Marcos e ao oeste pelo Rio Itapetininga<sup>16</sup>, o que excede a titulação dos 78.105 hectares referidos no texto do Acordo. Nesse sentido, esclareceram que a exclusão dos hectares ocupados pelo CLA do compromisso de titulação do território quilombola “não se deveu ao fato de não ser território tradicional quilombola, mas a uma tentativa do Estado de conciliar os interesses relativos à criação do CLA com os relativos à promoção dos direitos quilombolas”. Apontaram que o Acordo representa um reconhecimento por parte do Estado de sua obrigação de titular o território quilombola. Ao mesmo tempo, consideram-no um “compromisso futuro”, já que a viabilidade da titulação depende, entre outros fatores, “da desapropriação de terras com títulos válidos de propriedade privada sobre o território quilombola, da solução de ações públicas discriminatórias e da suspensão

<sup>16</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 209, (autos das provas, folha 258). Veja também o MAPA 1 que acompanha a presente Sentença.



das ações possessórias em curso”. Argumentaram que o Acordo não oferece uma solução para “a violação do direito à propriedade coletiva devido à emissão de 129 títulos de propriedade individuais em 2021” e para as alegadas violações relacionadas aos traslados de algumas das comunidades para as agrovilas.

## **B. Considerações da Corte**

### *B.1 Quanto aos fatos*

29. O Estado reconheceu os seguintes elementos do marco fático do presente caso: a) a omissão da demarcação e titulação coletiva do território Quilombola de Alcântara; b) a falta de recursos administrativos ou judiciais adequados e efetivos para a demarcação e titulação do território; e c) o atraso no processo de titulação do território Quilombola. O Estado não assumiu a responsabilidade pelos fatos vinculados à situação das 31 comunidades Quilombolas trasladadas para as sete agrovilas, nem pelo impacto da instalação e do funcionamento do CLA no território das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

30. Quanto ao contexto, a Corte nota que, na audiência pública do presente caso<sup>17</sup>, o Estado apontou que a desigualdade racial e os altos índices de exclusão social foram historicamente perpetuados em nível estrutural<sup>18</sup> e que o racismo no Brasil é resultado do conjunto de instituições e práticas excludentes.<sup>19</sup> Apesar disso, em suas alegações finais escritas, o Estado salientou que, embora o reconhecimento geral da “situação histórica de racismo estrutural da população negra e dos remanescentes de quilombos no Brasil” seja importante para contextualizar o assunto em estudo, não implica o reconhecimento da violação do artigo 24 da Convenção Americana no presente caso. Portanto, o Brasil não reconheceu a responsabilidade internacional pelo impacto da discriminação estrutural no gozo do direito à igualdade e dos direitos econômicos, sociais e culturais das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

### *B.2 Quanto às pretensões de direito*

31. O Estado reconheceu sua responsabilidade internacional pela violação do direito à propriedade, em razão da falta de demarcação e titulação do território das Comunidades Quilombolas de Alcântara (artigo 21 da Convenção). Concretamente, centrou seu reconhecimento na demora do processo de titulação e nas consequentes falhas em garantir o exercício do direito à propriedade coletiva das Comunidades

<sup>17</sup> Durante suas alegações finais, o Estado destacou, entre outras coisas, que “nossa estrutura social perpetua de geração em geração as aflições de uma desigualdade racial que afeta a maior parte de nossa população” e que “a desigualdade racial está enraizada na sociedade brasileira, de tal forma que orienta as relações institucionais econômicas, culturais, políticas e jurídicas de nosso país”.

<sup>18</sup> Cf. Alegações finais orais do Estado durante a audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>19</sup> Cf. Alegações finais orais do Estado durante a audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

Quilombolas de Alcântara por meio de recursos internos adequados e efetivos. O Estado indicou que seu reconhecimento sobre este ponto se refere exclusivamente ao direito à proteção judicial (artigo 25 da Convenção Americana). No entanto, esta Corte observa que os termos e a justificativa do reconhecimento de responsabilidade implicam necessariamente a aceitação da violação do direito às garantias judiciais, contido no artigo 8.1 da Convenção Americana. Isso se deve ao fato de que o Estado reconheceu que houve um atraso excessivo na tramitação do processo de titulação do território Quilombola e que esse atraso foi atribuível à falta de recursos internos adequados e efetivos.

32. O reconhecimento de responsabilidade do Estado não incluiu o alegado descumprimento da consulta prévia, livre e informada sobre os acordos e as atividades do CLA que impactaram as Comunidades Quilombolas de Alcântara; o alegado deslocamento forçado de 31 comunidades reassentadas em agrovilas; a situação gerada pela concessão de 129 títulos individuais de propriedade sobre as agrovilas; a alegada imposição de restrições e limitações ao acesso a cemitérios, locais de culto e a áreas e atividades essenciais para a subsistência; a alegada imposição de restrições à construção de novas moradias em seu território; a alegada violação do direito à integridade pessoal das Comunidades Quilombolas de Alcântara devido ao impacto da atividade estatal em seu território; e a situação precária do uso e gozo do território ancestral por 27 Comunidades Quilombolas que poderiam ser afetadas pela “consolidação” ou “expansão” do CLA. O último ponto deve ser avaliado à luz da adoção do Acordo de 19 de setembro de 2024 sobre o reconhecimento e a titulação do território coletivo das Comunidades Quilombolas de Alcântara e da acordada priorização dos territórios localizados ao norte do CLA.

### *B.3. Quanto às eventuais medidas de reparação*

33. A Corte observa que, tanto na audiência pública como no documento de reconhecimento parcial de responsabilidade, o Estado se comprometeu com uma série de medidas de reparação dos danos causados pelas violações reconhecidas. Adicionalmente, mediante o Acordo assinado com as representantes, o Estado se comprometeu a titular a área de 78.105 hectares às Comunidades Quilombolas de Alcântara. Apesar disso, a Corte considera que permanece a controvérsia sobre a pertinência das medidas específicas de reparação solicitadas pela Comissão e pelas representantes, razão pela qual as examinará no capítulo correspondente (Capítulo X *infra*).

### *B.4 Avaliação do alcance do reconhecimento de responsabilidade e do Acordo firmado entre as partes.*

34. O Estado realizou um reconhecimento parcial de responsabilidade internacional por um conjunto de fatos e violações alegadas pela Comissão e pelas organizações representantes das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Da

mesma forma, o Estado promoveu a negociação e assinatura de um Acordo com as representantes das supostas vítimas, no qual se compromete com a titulação dos territórios que são objeto do presente litígio. Este Tribunal considera que o reconhecimento parcial de responsabilidade internacional e o Acordo constituem uma contribuição positiva para o desenvolvimento desse processo e para a vigência dos princípios que inspiram a Convenção, bem como para avançar efetivamente na reparação dos danos causados às Comunidades Quilombolas de Alcântara.

35. Quanto ao impacto do reconhecimento parcial de responsabilidade realizado pelo Estado no processo, este produz plenos efeitos jurídicos, de acordo com os artigos 62 e 64 do Regulamento do Tribunal. Adicionalmente, a Corte observa que o reconhecimento de fatos e violações pontuais e específicas pode ter efeitos e consequências sobre a análise que este Tribunal realize dos demais fatos e violações alegadas, na medida em que todos fazem parte de um mesmo conjunto de circunstâncias.<sup>20</sup>

36. O Acordo firmado em 19 de setembro de 2024 contempla, por um lado, o compromisso das autoridades estaduais de delimitar, titular e promover a desintrusão dos 78.105 hectares reconhecidos como Território Quilombola. Por outro lado, conforme o artigo 2 de tal Acordo, as organizações representantes das Comunidades Quilombolas manifestam que estão de acordo com “o funcionamento do Centro de Lançamento de Alcântara (CLA) na área onde hoje se encontra instalado (9.256 hectares), se comprometem a não apresentar novos questionamentos quanto a esse tema”. Tendo em vista a relevância desse Acordo para o presente caso, a Corte o levará em conta em suas considerações sobre os fatos, o mérito e as reparações.

37. Na medida em que -apesar do reconhecimento parcial de responsabilidade e do Acordo- parte das controvérsias surgidas no caso *sub judice* permanecem, a Corte considera pertinente emitir uma Sentença na qual se determinem os fatos ocorridos, de acordo com a prova reunida durante o processo perante este Tribunal e as alegações das partes. Especificamente, o Tribunal analisará o alcance da responsabilidade internacional do Estado pelas alegadas violações dos direitos à vida digna; à livre determinação; à integridade pessoal; à liberdade de associação; à proteção da família; à propriedade comunal ou coletiva; à consulta prévia, livre e informada; de circulação e residência; à igualdade perante a lei e ao princípio da não discriminação; à alimentação adequada; à água; à moradia adequada; a participar da vida cultural; a um meio ambiente saudável; e à educação das 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara, contidos nos artigos 4, 5.1, 13, 16, 17, 21, 22, 23, 24 e 26 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento e ao artigo 13 do Protocolo de San Salvador.<sup>21</sup> Por outro lado, tendo em vista o reconhecimento

<sup>20</sup> Cf. *Caso Rodríguez Vera e outros (Desaparecidos do Palácio da Justiça) Vs. Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas*. Sentença de 14 de novembro de 2014. Série C No. 287, par. 27, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil. Exceção Preliminar, Mérito, Reparções e Custas*. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C No. 531, par. 23.

<sup>21</sup> Os direitos à vida digna, à livre determinação e à educação, embora relacionados a fatos contidos no marco fático do caso, não foram alegados pela Comissão.

de responsabilidade internacional por parte do Brasil e a jurisprudência constante sobre a matéria, a Corte não considera necessário pronunciar-se sobre a violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, reconhecidos nos artigos 8.1 e 25.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo das comunidades acima referidas, e, portanto, procederá a declarar sua violação na seção correspondente aos pontos resolutivos.

38. Finalmente, no que se refere às medidas de reparação, o Tribunal considera necessário pronunciar-se sobre cada uma delas. Em sua análise, levará em conta as medidas propostas pelo Estado em seu reconhecimento de responsabilidade e os compromissos assumidos no Acordo acima indicado.

## V

### EXCEÇÕES PRELIMINARES

39. O Estado opôs cinco exceções preliminares à competência deste Tribunal: 1) incompetência *ratione temporis* em relação a fatos “anteriores à data de reconhecimento da competência da Corte e a fatos anteriores à ratificação da Convenção Americana por parte do Brasil”; 2) incompetência *ratione materiae* para examinar a suposta violação de direitos que o Estado não considera expressamente previstos na Convenção Americana; 3) inadmissibilidade do caso devido à publicação do relatório de mérito pela Comissão Interamericana; 4) inadmissibilidade do caso pela falta de esgotamento dos recursos internos por parte das supostas vítimas; e 5) o que o Estado denomina “inadmissibilidade do [escrito de argumentos e provas] por falta de representação adequada das supostas vítimas”: ausência de hipótese em que se possa prescindir da comprovação das procurações”.

40. Quanto à suposta inadmissibilidade do caso devido à publicação do Relatório nº 189/20 pela Comissão Interamericana, o Estado questiona - não pela primeira vez - a prática geral desse órgão de dar publicidade a suas próprias decisões de mérito como garantia de transparência do procedimento internacional, sempre de forma posterior à submissão do caso em questão à jurisdição contenciosa da Corte. Como esta Corte já assinalou anteriormente<sup>22</sup>, o momento processual em que a Comissão exerce esse poder é posterior ao período de reserva que pode ser inferido da letra dos artigos 50 e 51 da Convenção. Consequentemente, essa publicação não afeta o requisito do artigo 61.2 da Convenção, no sentido de que, para que a Corte possa conhecer um caso, devem ter sido esgotados previamente os procedimentos previstos nos artigos 48 a 50 da Convenção, isto é, a admissibilidade, o oferecimento de mediar uma solução amistosa, o mérito e o prazo para o cumprimento das recomendações

<sup>22</sup> *Caso Trabajadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C No. 318, pars. 25-27; *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 5 de fevereiro de 2018. Série C No. 346, par. 24; *Caso Favela Nova Brasília Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 16 de fevereiro de 2017. Série C No. 333, pars. 26 e 27; *Caso Herzog e outros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 15 de março de 2018. Série C No. 353, par. 88.

do relatório de mérito. Portanto, esse questionamento da competência da Corte para julgar o presente caso deve ser rejeitada.

41. Com relação à alegada inadmissibilidade do caso por falta de esgotamento dos recursos internos, cabe recordar que - como foi indicado anteriormente - tanto na audiência pública como nas alegações finais escritas do presente caso, o Brasil reconheceu sua responsabilidade internacional pelo descumprimento de sua obrigação de proporcionar recursos administrativos e judiciais adequados e efetivos às Comunidades Quilombolas de Alcântara. Em vista do exposto, cabe à Corte assumir que o Estado desistiu de sua exceção preliminar baseada na alegada inadmissibilidade do caso por falta de esgotamento dos recursos internos. Isso decorre do fato de que a própria Convenção Americana (artigo 46.2) identifica, como limiar prévio ao exercício jurisdicional da Corte, a impossibilidade ou demora no acesso a recursos administrativos e judiciais como exceção ao requisito de esgotamento prévio dos recursos internos por parte daqueles que buscam a proteção internacional de seus direitos mediante a apresentação de petições individuais perante a Comissão Interamericana.

42. Em relação à objeção que o Estado optou por qualificar como “Inadmissibilidade do [escrito de petições, argumentos e provas] por falta de representação adequada das supostas vítimas: ausência de hipóteses em que se possa prescindir da verificação das procurações”, cabe notar que essa alegação não constitui uma exceção preliminar propriamente dita, uma vez que sua eventual verificação não implica a inadmissibilidade do caso nem a incompetência deste Tribunal para conhecê-lo. Portanto, como fez com argumentos similares em outros casos, a Corte o examinará sob o título de consideração prévia, e não como uma exceção preliminar.<sup>23</sup>

43. Tendo em vista as determinações anteriores, subsistem as seguintes exceções preliminares apresentadas pelo Estado: a) a alegada incompetência *ratione temporis* em relação aos “fatos anteriores à data de reconhecimento da competência da Corte e aos fatos anteriores à ratificação da Convenção Americana pelo Brasil”, e b) a alegada incompetência *ratione materiae* sobre direitos não contidos na Convenção Americana. A seguir, a Corte se pronunciará sobre cada uma das citadas Exceções.

#### **A. Alegada incompetência *ratione temporis* em relação a “fatos anteriores à data de reconhecimento da competência da Corte e fatos anteriores à ratificação da Convenção Americana pelo Brasil”.**

##### *A.1 Argumentos das partes e da Comissão*

44. O Estado argumentou que a Corte só tem competência para conhecer fatos que “comprovadamente começaram” a partir da data do reconhecimento pelo Brasil

<sup>23</sup> Caso *Empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C No. 407, pars. 44-49, e Caso *Barbosa de Souza e outros Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 7 de setembro de 2021. Série C No. 435, par. 15.

de sua jurisdição contenciosa, em 10 de dezembro de 1998. Portanto, argumentou que as alegações relativas à desapropriação de terras para a instalação do CLA e ao reassentamento de 31 comunidades Quilombolas em sete agrovilas na década de 1980 estariam fora da competência temporal da Corte. Além disso, argumentou que, caso a Corte entenda que tem competência temporal para julgar fatos ocorridos antes de 1998, deve reconhecer sua incompetência para conhecer de fatos ocorridos antes da ratificação da Convenção Americana pelo Brasil, em 25 de setembro de 1992.

45. A *Comissão* argumentou que a Corte tem competência para decidir sobre violações da Convenção Americana que tenham começado antes da data de reconhecimento de sua jurisdição, desde que tais violações continuem após essa data. Assim, solicitou que a Corte ratifique sua jurisprudência reiterada sobre esse ponto.

46. As *representantes* argumentaram que, embora o “deslocamento forçado” de 312 famílias pertencentes a 31 comunidades quilombolas entre 1986 e 1988 tenha ocorrido antes da ratificação da Convenção e da aceitação da competência da Corte por parte do Brasil, os parâmetros do Sistema Interamericano para a análise de violações contínuas ou permanentes são aplicáveis ao presente caso. A esse respeito, alegaram que a falta de recursos judiciais adequados para impugnar os decretos de desapropriação do território dessas comunidades continua até a atualidade. De acordo com as representantes, a desapropriação das terras tradicionalmente ocupadas pelas Comunidades Quilombolas é o fator desencadeante da [suposta] “violação continuada do deslocamento forçado”, que teve início antes da ratificação da Convenção Americana.

## A.2 Considerações da Corte

47. A Convenção Americana estabelece que a Corte tem competência para conhecer qualquer caso relativo à interpretação e aplicação de seus dispositivos que lhe seja submetido, desde que os Estados partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam tal competência, por meio de declaração ou convenção especial. O Brasil depositou sua cláusula opcional aceitando a jurisdição da Corte em 10 de dezembro de 1998, vários anos após ratificar a Convenção, em 1992. A cláusula do Brasil declara expressamente o reconhecimento da jurisdição da Corte como obrigatório “para atos posteriores a esta declaração”.

48. Isso não impede que a Corte - dentro do marco temporal de aceitação da competência - exerça sua jurisdição com relação a condutas e situações ocorridas desde a data do depósito da cláusula facultativa de aceitação da competência contenciosa pelo Brasil, em dezembro de 1998. É nesse mesmo marco temporal que a Corte - além de examinar a situação de 171 comunidades quilombolas em seu conjunto - avaliará a suposta situação de vulnerabilidade de 31 comunidades quilombolas durante aproximadamente 25 anos e sua compatibilidade com a Convenção Americana.

49. Em suma, a Corte exercerá sua competência para decidir sobre a responsabilidade do Estado por atos ou omissões ocorridos após a aceitação da

jurisdição deste Tribunal, supostamente incompatíveis com as obrigações internacionais do Estado, a partir do momento do reconhecimento da jurisdição contenciosa, mesmo quando esses atos ou omissões também estejam vinculados a causas e efeitos de condutas estatais anteriores à referida data de aceitação.<sup>24</sup>

50. Levando em consideração o anterior, em virtude da análise dos autos e do Acordo assinado pelas partes, o Tribunal constata que, tanto no Relatório de Mérito quanto no escrito de petições e argumentos, foram identificados diferentes fatos supostamente ocorridos após 10 de dezembro de 1998, data em que foi reconhecida a competência contenciosa da Corte. Portanto, como tem competência temporal para se pronunciar sobre os fatos acima mencionados, a Corte os examinará no mérito desta decisão.

51. Com base no exposto acima, a Corte acata parcialmente essa exceção preliminar.

## ***B. Alegada falta de jurisdição *ratione materiae* sobre supostas violações de direitos não contidos na Convenção Americana***

### ***B.1 Argumentos das partes e da Comissão***

52. O Estado considerou que a Corte não tem competência para pronunciar-se sobre as alegadas violações dos direitos à água, à alimentação, à moradia adequada, a um meio ambiente saudável, à participação da vida cultural e à educação, bem como dos direitos à consulta e ao consentimento prévios, alegados pelas representantes, pois tais direitos não estão previstos na Convenção Americana. Acrescentou que as alegadas violações dos DESCAs não são sequer justiciáveis, à luz do artigo 26 da Convenção Americana. Também indicou que a Corte não tem competência para analisar possíveis violações às Convenções da Organização Internacional do Trabalho (doravante denominada “OIT”). Por outro lado, assinalou que a consideração de elementos interpretativos derivados de outros tratados deve limitar-se a esclarecer conceitos jurídicos indeterminados presentes no tratado sobre o qual se exerce a jurisdição.

53. A Comissão enfatizou que os órgãos do Sistema Interamericano estabeleceram repetidamente que têm competência para analisar a responsabilidade do Estado em relação às obrigações estabelecidas no artigo 26 da Convenção. Em particular, quanto ao direito à consulta prévia, livre e informada, indicou que o reconhecimento desse direito surgiu dos artigos 13, 21 e 23 da Convenção Americana. Além disso, apontou que a exceção preliminar é inadmissível, por constituir uma alegação de mérito, já que o Estado se concentrou em demonstrar que não é

<sup>24</sup> Cf. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, pars. 16 a 18, e *Caso dos Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C No. 318, pars. 63-65.

responsável pela possível violação dos DESCAs das Comunidades Quilombolas de Alcântara, e controverte a interpretação dada pela Corte a esse respeito.

54. As representantes concordaram com a Comissão.

### *B.2 Considerações da Corte*

55. O *Tribunal* reafirma sua competência para conhecer e resolver as controvérsias relativas aos DESCAs derivadas do artigo 26 da Convenção Americana, em virtude do caráter indivisível e interdependente dos direitos humanos, na medida em que integram os direitos enumerados no tratado, e se aplicam a eles as obrigações gerais que os Estados têm em virtude dos artigos 1.1 e 2 do referido instrumento.<sup>25</sup> Conforme indicado em decisões anteriores<sup>26</sup>, as considerações relacionadas à possível ocorrência de tais violações, bem como seu conteúdo e alcance, devem ser estudadas no mérito do caso. Quanto à alegada violação do direito à educação, conforme suscitada pelas representantes, será estudada à luz do artigo 13 do Protocolo de San Salvador. Finalmente, a Corte observa que a violação do direito à consulta prévia, livre e informada foi alegada no marco dos artigos 13, 21 e 23 da Convenção Americana e não no âmbito da Convenção 169 da OIT. Portanto, tendo competência para se pronunciar sobre todas as violações alegadas, a Corte rejeita a exceção preliminar apresentada pelo Estado.

## VI

### CONSIDERAÇÃO PRÉVIA SOBRE A REPRESENTAÇÃO DAS SUPOSTAS VÍTIMAS

#### *A. Argumentos das partes e da Comissão*

56. O *Estado* apresentou uma alegação que denominou “[i]nadmissibilidade do [escrito de petições, argumentos e provas] devido à ausência de representação adequada das supostas vítimas: ausência de hipótese em que se possa prescindir da verificação das procurações”. A esse respeito, argumentou que não há clareza quanto ao número de Comunidades Quilombolas que as representantes das supostas vítimas representam. Além disso, afirmou que a informação segundo a qual as Comunidades Quilombolas de Alcântara optaram pela autogestão por meio das quatro organizações que assinaram as procurações é “absolutamente vaga e desprovida de qualquer evidência”, e que, por exemplo, o MABE, uma das entidades que assinou a procuração, é também uma das representantes. Ressaltou que o diálogo permanente entre os órgãos

<sup>25</sup> *Caso Acevedo Buendía e outros (“Aposentados da Controladoria”) Vs. Peru. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de julho de 2009. Série C No. 198, pars. 97-103, e *Caso Bendejú Tuncar Vs. Peru. Exceções Preliminares e Mérito*. Sentença de 29 de agosto de 2023. Série C No. 497, par. 39.

<sup>26</sup> *Cf. Caso Blake Vs. Guatemala. Exceções Preliminares*. Sentença de 2 de julho de 1996. Série C No. 27, pars. 39 e 40, e *Caso Bendejú Tuncar Vs. Peru. Exceções Preliminares e Mérito*. Sentença de 29 de agosto de 2023. Série C No. 497, par. 39.



do Estado e grande parte dessas comunidades teria revelado que elas são representadas por outras lideranças, especialmente associações diretamente vinculadas a cada comunidade específica, sob a liderança do presidente/líder, assim reconhecido por cada comunidade, de modo que não há concentração da representação processual das Comunidades Quilombolas de Alcântara nas quatro entidades que outorgaram procurações às representantes no presente caso. Em consequência, o Estado solicitou que a Corte declare inadmissíveis o escrito de petições e argumentos e considere as consequências processuais pertinentes a esse respeito. Após o reconhecimento de responsabilidade, o Estado manteve esta objeção.

57. A *Comissão* observou que as representantes apresentaram documentação relativa à representação legal das supostas vítimas. Além disso, recordou a jurisprudência da Corte segundo a qual “a prática constante tem sido a flexibilidade com respeito às regras de representação e critérios amplos na aceitação dos instrumentos constitutivos da representação” e solicitou que a Corte rejeite a alegação do Estado.

58. As *representantes* destacaram que, apesar de o Estado ter questionado a condição de representantes das supostas vítimas das cinco instituições credenciadas, nunca especificou quais organizações e seus respectivos líderes teriam a condição de verdadeiros representantes processuais das Comunidades Quilombolas. Além disso, afirmaram que as poucas vezes em que o Estado dialogou com as organizações e seus respectivos líderes, o fez precisamente através das representantes das organizações cuja legitimidade está sendo questionada. Por outro lado, as representantes assinalaram que, no presente caso, a Corte deveria aplicar o artigo 35.2 de seu Regulamento, tendo em vista o caráter coletivo das violações, especialmente levando em conta que as Comunidades Quilombolas poderiam ser equiparadas a comunidades indígenas ou tribais. A esse respeito, ressaltaram que já foi demonstrado que as organizações quilombolas que representam as comunidades no presente caso (STTR, ATEQUILA, MABE e MOMTRA) têm legitimidade para fazê-lo. Portanto, solicitaram que a Corte não admita a exceção apresentada pelo Estado. Além disso, as representantes assinalaram que essa exceção é incompatível com o reconhecimento parcial da responsabilidade do Estado e com outras condutas estatais que implicam o reconhecimento implícito da legitimidade da representação.

### ***B. Considerações da Corte***

59. Este Tribunal observa que o Estado questionou o caráter representativo das quatro instituições que outorgaram procurações às organizações que figuram como representantes legais das 171 Comunidades Quilombolas no processo perante a Corte. Assim, de acordo com o Estado, o STTR, o MOMTRA, a ATEQUILA e o MABE não têm legitimidade para outorgar procurações para representar as 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara no presente processo internacional. Sobre esse ponto, o Estado argumentou que tem conhecimento de vários líderes e associações quilombolas que não seriam representados por nenhum deles. No entanto, não indicou seus nomes nem a qual comunidade pertencem.

60. A Corte recorda que cabe às próprias comunidades indígenas ou tribais, e não a este Tribunal ou a autoridades estatais, decidir o que é relevante para suas formas de organização, liderança e representação.<sup>27</sup> A esse respeito, observa que, de acordo com o Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre e Informada das Comunidades Quilombolas de Alcântara, essas comunidades “se organizam, coordenadas e mobilizadas” através das quatro instituições representativas mencionadas anteriormente e do Sindicato dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Município de Alcântara (doravante denominado “SINTRAF”)<sup>28</sup>, que faz parte da Federação dos Trabalhadores Rurais e Agricultores do Estado do Maranhão (FETAEMA), uma das representantes no presente caso. Portanto, é evidente que as instituições que outorgaram poderes<sup>29</sup> aas representantes para o litígio do caso perante a Corte são precisamente aquelas que as Comunidades Quilombolas de Alcântara reconhecem como suas associações e movimentos representativos. Além disso, cabe destacar que o próprio Estado reconheceu essas instituições como representantes das Comunidades Quilombolas de Alcântara quando as convocou para reuniões ou outros espaços de diálogo.<sup>30</sup> Por todo o exposto, a Corte considera que as 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara estão suficientemente representadas nesse processo internacional e, portanto, rejeita a objeção apresentada pelo Estado.

## VII. PROVA

### *A. Admissibilidade da prova documental*

61. O Tribunal recebeu diversos documentos apresentados como prova pela Comissão, pelas representantes e pelo Estado, os quais, como em outros casos, são admitidos desde que tenham sido apresentados na devida oportunidade processual (artigo 57 do Regulamento).<sup>31</sup>

<sup>27</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 16 de maio de 2023. Serie C No. 488, par. 40. A esse respeito, de acordo com o artigo XXI, inciso 2, da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas, os povos indígenas têm o direito de manter e desenvolver suas próprias instituições de tomada de decisões. Eles também têm o direito de participar da tomada de decisões em assuntos que afetem seus direitos. Eles podem fazer isso diretamente ou por meio de seus representantes, de acordo com suas próprias regras, procedimentos e tradições.

<sup>28</sup> Cf. Protocolo Comunitário de Consulta Prévia, Livre e Informada das Comunidades Quilombolas de Alcântara (autos das provas, folha. 4989).

<sup>29</sup> Cf. Procurações outorgadas pelo STTR (autos das provas, folhas 4974 e 4979), MOMTRA (autos das provas, folhas 4975 e 4980), ATEQUILA (autos das provas, folhas 4976 e 4981) e MABE (autos das provas, folhas 4977 e 4982).

<sup>30</sup> Cf. Ata da Reunião Institucional de 17 de setembro de 2021 (autos das provas, folhas 7.369 a 7.385).

<sup>31</sup> A prova documental pode ser apresentada, em geral e em conformidade com o artigo 57.2 do Regulamento, juntamente com os escritos de apresentação do caso, de solicitações e argumentos ou de contestação, conforme seja o caso, e não é admissível a prova remetida fora dessas oportunidades processuais, salvo nas exceções estabelecidas no referido artigo 57.2 do Regulamento (a saber, força maior, impedimento grave), ou caso se trate de um fato superveniente, ou seja, ocorrido posteriormente aos citados momentos processuais. Cf. *Caso da Família Barrios Vs. Venezuela. Mérito, Reparações e Custas*.

62. A Corte observa que, junto com suas observações às exceções preliminares apresentadas pelo Estado, as representantes apresentaram seis anexos.<sup>32</sup> A esse respeito, a *Corte* observa que todos os documentos se referem à prova dos argumentos das representantes em relação à objeção do Estado sobre a alegada irregularidade de representação. Consequentemente, estes documentos são admissíveis.

63. Por outro lado, o *Estado* enviou oito documentos anexos<sup>33</sup> junto com suas alegações finais escritas. A esse respeito, a *Comissão* declarou que não tinha observações a formular. Por sua vez, as representantes apresentaram observações sobre o Anexo VI. Entretanto, essas considerações não se referem à admissibilidade do anexo, mas a seu valor probatório. Em consequência, a *Corte* admite os Anexos I a VIII às alegações finais escritas do Estado, na medida em que se referem a aspectos discutidos na audiência pública do caso e a perguntas e solicitações formuladas pelas juízas e juizes durante a referida audiência, em conformidade com o artigo 58 do Regulamento da Corte. Sem prejuízo disso, as observações feitas pelas representantes serão levadas em consideração no exame das provas.

### **B. Admissibilidade da prova testemunhal e pericial**

64. A Corte considera pertinente admitir os depoimentos prestados durante a audiência pública<sup>34</sup>, bem como os depoimentos realizados perante um notário público<sup>35</sup>, na medida em que cumprem o propósito definido pela Presidência na Resolução que ordenou o seu recebimento.<sup>36</sup>

Sentença 24 de novembro de 2011. Série C nº 237, pars. 17 e 18, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C No. 536, nota de rodapé 11.

<sup>32</sup> Os anexos correspondem a: Anexo 1: Ata da reunião no CLA em 16 de setembro de 2021; Anexo 1-A: Ata da reunião no CLA em 17 de setembro de 2021; Anexo 2: Lista de Membros do Sindicato dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares de Alcântara; Anexo 3: Ata de Eleição e Nomeação da nova coordenação da Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara; Anexo 3-A: Lista de votantes na eleição da Associação do Território Étnico Quilombola de Alcântara; e Anexo 4: Nota Técnica nº 3/2019-6CCR. 3/2019-6CCR.

<sup>33</sup> Os anexos das alegações finais do Estado correspondem a: Anexo I - Decreto 11.502, de 25 de abril de 2023; Anexo II - Informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE; Anexo III - Programa de Desenvolvimento Integrado do Centro Espacial de Alcântara - PDI-CEA (capítulos 6 e 7); Anexo IV - Missões de Misericórdia; Anexo V - Relatório de Caixa do Centro de Lançamento de Alcântara; Anexo VI - Relatório de Rotina da Atividade de Lançamento do Centro de Lançamento de Alcântara; Anexo VII - Manual de Segurança Operacional do Centro de Lançamento de Alcântara; e Anexo VIII - Portaria GM/MPO nº 146, de 20 de maio de 2025. 146, de 26 de maio de 2023.

<sup>34</sup> Foram recebidos os depoimentos de Maria Luzia da Silva Diniz, Inaldo Faustino Silva Diniz e Davi Pereira Junior, propostos pelas representantes, e de Gabriel Sodré, Justina Alves Lemos e Carlos Alberto Gurgel Veras, propostos pelo Estado.

<sup>35</sup> Foram recebidos os depoimentos prestados perante notário público (*affidavit*) de Daniel Pinheiro Viegas, Adriana Eiko Matsumoto e Marcelo Jorge de Paula Paixão, propostos pelas representantes; Francisco dos Anjos, João Batista Moraes, Rafael dos Anjos Diniz, Josenilson Diniz Torres, Luís Cesar Ribeiro, Maria Isabel de Sá Alves, Valdeci Barbosa, Otávio Neres Mendes, Doralice Vieira Ferreira e Júlio César França Pinho, propostos pelo Estado, e Carlos Frederico Marés de Souza Filho, proposto pela Comissão.

<sup>36</sup> Os objetos dos depoimentos estão definidos na Resolução do Presidente da Corte de 21 de março de 2023. Disponível aqui: [www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/Quilombolas\\_21\\_03\\_2023\\_es.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/asuntos/Quilombolas_21_03_2023_es.pdf).

## VIII. FATOS

65. Neste capítulo, a Corte estabelecerá os fatos que serão considerados provados no presente caso, de acordo com o acervo probatório admitido e com o marco fático estabelecido no Relatório de Mérito, sob os seguintes títulos: a) a situação das Comunidades Quilombolas no Brasil; b) as Comunidades Quilombolas de Alcântara; c) o processo de instalação e desenvolvimento do CLA; d) a delimitação e titulação do território quilombola e a consulta às comunidades; e e) os recursos administrativos e judiciais.

### *A. A situação das Comunidades Quilombolas no Brasil*

66. A Comissão<sup>37</sup>, as representantes<sup>38</sup> e o Estado<sup>39</sup> concordam em definir as Comunidades Quilombolas<sup>40</sup> como comunidades afrodescendentes formadas inicialmente por pessoas que escaparam da escravidão ou que já eram livres.<sup>41</sup> Dada

<sup>37</sup> A Comissão sustentou que “em virtude do princípio da igualdade e da não discriminação, as comunidades tribais afrodescendentes devem gozar dos mesmos direitos territoriais que foram concedidos aos povos indígenas, posto que a noção de territorialidade não somente atende ao elemento de ancestralidade, mas também vincula a construção da identidade cultural com o território e seus recursos naturais”. Também observou que a forma como as comunidades exerceram, durante muito tempo, seu direito de propriedade no território quilombola “se ajusta ao conceito legal de propriedade coletiva, entendida como aquela ‘que não se centra em um indivíduo, mas sim no grupo e sua comunidade’”. Em virtude do exposto, a Comissão argumentou que o presente caso deve ser examinado à luz da jurisprudência do Sistema Interamericano sobre os direitos dos povos indígenas e tribais. *Cf. Relatório de Mérito* (autos do mérito, folhas 41 e 42).

<sup>38</sup> As representantes ressaltaram a conveniência de utilizar documentos e parâmetros internacionais estabelecidos para a proteção dos povos indígenas e tribais para a análise dos direitos das Comunidades Quilombolas de Alcântara, salvaguardando as particularidades culturais das Comunidades Quilombolas. *Cf. Escrito de petições, argumentos e provas* (autos do mérito, folha 231).

<sup>39</sup> O Estado indicou que, “nos termos da legislação interna brasileira, os remanescentes das Comunidades Quilombolas são grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”. Assim, o Estado afirmou que reconhece as Comunidades Quilombolas, de acordo com o conceito do Direito Internacional, como povos tribais. *Cf. escrito de contestação* (autos do mérito, folhas 506 e 507).

<sup>40</sup> *Cf. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#adctart68](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adctart68).*

<sup>41</sup> O perito Carlos Marés observou que, “[d]urante os quase 400 anos de escravismo oficial no Brasil, as gentes escravizadas que retornavam à liberdade, clandestinamente ou não, procuravam lugares menos visíveis possíveis para viver. Muitas vezes, essas pessoas eram consideradas fugitivas e viviam sob a ameaça permanente de retornar à escravidão. [...] Muitos negros livres eram confundidos com escravizados e tinham grande dificuldade de comprovar seu estado de liberdade, daí a importância de se manterem distantes dos olhares e da cobiça dos caçadores. Esses esconderijos eram chamados desde a colônia de e eram conceituados como ‘ajuntamentos de escravos fugidos’, embora se soubesse que havia libertos, livres, perseguidos, indígenas e muitas outras pessoas não adaptadas ao sistema colonial”. Perícia realizada por *affidavit* de Carlos Frederico Marés de Souza Filho, datado de 11 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7807). Por outro lado, a Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro apontou que “a formação de quilombos é uma das formas de resistência dos povos escravizados e vulneráveis no contexto colonial. Ao longo dos anos, com o fim formal do colonialismo, os quilombos continuam sendo símbolos da luta contra o racismo estrutural e a desigualdade sistemática. Os quilombos foram e são formas de reafirmar identidades roubadas e (re) construir formas de vida comunitária e solidariedade”. Memorial de *Amicus curiae* da Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (arquivo de mérito, folha 809).

sua relação particular com o território em que vivem, sua visão de mundo, identidade cultural e formas de organização, as Comunidades Quilombolas caracterizam-se como um povo tribal<sup>42</sup>, à luz do direito internacional dos direitos humanos.

67. O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988<sup>43</sup> e o Decreto nº 4.887 de 2003<sup>44</sup> os reconhecem e os caracterizam como grupos étnicos raciais com antecedentes históricos, dotados de relações territoriais específicas e credenciados por autodefinição. O Supremo Tribunal Federal do Brasil confirmou esse entendimento em 2018, destacando que “os quilombolas são comunidades tribais e, portanto, a Convenção 169 da OIT se aplica à sua proteção”<sup>45</sup>. Além disso, o artigo 68 das Disposições Transitórias da Constituição Brasileira reconheceu a propriedade definitiva das comunidades quilombolas que então ocupavam suas terras e estabeleceu o dever do Estado de emitir os respectivos títulos.<sup>46</sup>

68. Diversos organismos internacionais já se pronunciaram sobre a situação das Comunidades Quilombolas no Brasil. Assim, em 2004, o *Comitê das Nações Unidas para a Eliminação da Discriminação Racial* expressou sua preocupação com o pequeno número de áreas quilombolas que haviam sido reconhecidas e o número ainda menor de títulos de propriedade permanentes que haviam sido concedidos pelo Estado. O Comitê recomendou que o Estado do Brasil acelerasse o processo de identificação e titulação dos territórios quilombolas a fim de respeitar suas obrigações internacionais relativas à eliminação da discriminação racial.<sup>47</sup>

69. Em 2005, o *Relator Especial da ONU sobre moradia adequada* indicou que o caso das Comunidades Quilombolas de Alcântara reassentadas em agrovilas é um exemplo de uma solução de curto prazo que se torna um problema de longo

<sup>42</sup> De acordo com a Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas, “o conceito jurídico de quilombo deve se afastar do conceito que o relaciona exclusivamente ao local de fuga dos ex-escravos. Comunidade quilombola é todo grupo negro, geralmente residente em área rural, desde pelo menos as primeiras décadas do século XX, que ali se estabeleceu por qualquer razão histórica e ali vive até os dias atuais, que compartilha um território e uma identidade, e assim se reconhece”. Memorial de *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas. Em uma linha semelhante, ver Relatório de Perícia Psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto apresentado por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7588).

<sup>43</sup> Cf. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm#adctart68](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adctart68).

<sup>44</sup> Cf. Decreto Nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. Regulamenta o procedimento para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas a que se refere o art. 68 da Lei de Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm).

<sup>45</sup> Decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 de 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>.

<sup>46</sup> Cf. Artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras, é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

<sup>47</sup> Cf. ONU, *Consideração dos Relatórios Apresentados pelos Estados Partes nos termos do Artigo 9 da Convenção. Observações Finais do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial. Brasil*, Doc. CERD/C/64/CO/2 da ONU, 28 de abril de 2004, par. 16. Disponível em: [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD%2FC%2F64%2FCO%2F2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD%2FC%2F64%2FCO%2F2&Lang=en).

prazo.<sup>48</sup> Em 2010, o mesmo Relator destacou que a falta de cumprimento adequado da obrigação de reconhecer o território priva as comunidades de seus recursos naturais, de seus meios de subsistência econômica e do exercício de seu direito de manter suas tradições e identidade cultural, expondo-as ao empobrecimento, à exclusão social e a múltiplas violações de direitos básicos.<sup>49</sup>

70. Em 2006, o *Relator Especial da ONU sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata* destacou as grandes dificuldades enfrentadas por muitos dos habitantes de Quilombos para obter o título de propriedade de seus territórios. Da mesma forma, indicou que eles viviam em condições sociais e econômicas inseguras e precárias. Argumentou também que, no Brasil, os recursos federais alocados aos municípios não chegam às Comunidades Quilombolas, dificultando o acesso dessas comunidades a serviços básicos como moradia adequada, alimentação, saúde e educação.<sup>50</sup>

71. Em 2009, o *Relator Especial da ONU sobre o direito à alimentação* observou que, entre outras comunidades tradicionais, as Comunidades Quilombolas dependem do Estado para obter títulos e proteção de seus direitos à terra comunitária<sup>51</sup>.

72. Em 2016, a *Relatora Especial da ONU sobre questões de minorias* declarou que as Comunidades Quilombolas estavam entre o segmento da população que mais sofre com a exclusão social e econômica no país. Ela observou que elas seriam afetadas por graves problemas de racismo, discriminação estrutural, violência, falta de acesso a oportunidades de educação, trabalho, assistência médica e moradia e condições básicas de infraestrutura. A relatora considerou que essa vulnerabilidade social prejudicou gravemente a capacidade das comunidades de reivindicar efetivamente suas terras e recursos. Além disso, ela observou que os processos de demarcação de terras são frágeis, insuficientes e muitas vezes lentos e que “no ritmo atual, estima-se que seriam necessários 250 anos para demarcar todas as terras quilombolas oficialmente reconhecidas”.<sup>52</sup>

<sup>48</sup> Cf. ONU, *Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado*, Sr. Miloan Kothari. Anexo. MISSÃO AO BRASIL, Doc. ONU E/CN.4/2005/48/Add.3, 18 de fevereiro de 2005, par. 77. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g05/11/48/pdf/g0511148.pdf>.

<sup>49</sup> Cf. ONU, *Relatório da Relatora Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado e sobre o direito à não discriminação nesse contexto*, Raquel Rolnik. Anexo. *Follow-up to country recommendations: Brazil, Cambodia, Kenya*, UN Doc. A/HRC/13/20/Add.2, 26 de fevereiro de 2010, par. 16. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g10/11/20/pdf/g1011520.pdf>.

<sup>50</sup> Cf. ONU, *Relatório do Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata*. Anexo. MISSÃO AO BRASIL (17-26 de outubro de 2005), Doc. ONU E/CN.4/2006/16/Add.3, 28 de fevereiro de 2006, par. 50. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g06/11/24/pdf/g0611324.pdf>.

<sup>51</sup> Cf. ONU, *Relatório do Relator Especial sobre o direito à alimentação*, Olivier De Schutter, *Missão ao Brasil* (12 a 18 de outubro de 2009), par. 19. Disponível em: <https://www.oda-alc.org/documentos/1341790013.pdf>.

<sup>52</sup> Cf. ONU, *Relatório da Relatora Especial sobre questões de minorias em sua missão ao Brasil*, Doc. ONU A/HRC/31/56/Add.1, 9 de fevereiro de 2016, pars. 61-107.

### B. As Comunidades Quilombolas de Alcântara

73. Alcântara, localizada no Estado do Maranhão, na região nordeste do Brasil, é um dos municípios com maior número de Comunidades Quilombolas do Brasil.<sup>53</sup> Nessa área, essa modalidade de ocupação territorial teve início no século XVIII e aumentou consideravelmente no século XIX.<sup>54</sup> Atualmente, existem pelo menos 171 comunidades quilombolas localizadas no município de Alcântara. Ao longo dos anos, as Comunidades Quilombolas de Alcântara passaram a ocupar uma área total de 85.537,3 hectares, equivalente a 73,7% da área do município de Alcântara. Essa ocupação limita-se ao norte pela Baía de Cumã e o Oceano Atlântico, a leste pelo Oceano Atlântico, ao sul pela Baía de São Marcos e a oeste pelo Rio Itapetininga.<sup>55</sup>

74. O abandono da terra pelos produtores de algodão e cana-de-açúcar criou as condições para que uma vasta rede social de pessoas negras escravizadas e indígenas se estabelecesse em mais de 200 povoados, erguidos sobre as ruínas das antigas plantações. Os novos ocupantes do território criaram um complexo sistema de troca e solidariedade, caracterizado pela ajuda mútua e reciprocidade entre os diferentes grupos familiares, com base no uso comum dos recursos naturais.<sup>56</sup>

75. Essas comunidades criaram e consolidaram redes de interdependência que incluem um sistema equilibrado de troca entre povoados mais próximos do mar e de riachos maiores, que se dedicam principalmente à pesca e à agricultura complementar, e povoados distantes da costa, que se dedicam principalmente à agricultura. Isso implica que as comunidades, independentemente de sua localização geográfica, têm hábitos alimentares comuns, principalmente à base de peixe e farinha.<sup>57</sup>

76. As Comunidades Quilombolas usam a terra como um recurso aberto, acessível a todas as unidades familiares, mas limitado, cujo uso comum é controlado no nível organizacional de cada comunidade e nas relações entre elas. Elas fazem rodízio de terras cultiváveis, que são usadas com pelo menos três anos de intervalo e não podem ser reutilizadas em um novo ciclo agrícola pela mesma unidade familiar. Os recursos naturais são vistos como bens que não estão sujeitos à apropriação individual

<sup>53</sup> Cf. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, *Quilombolas no Brasil*. Disponível em: [https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21311-Quilombolas-no-brasil.html#:~:text=Entre%20as%20cidades%20brasileiras%2C%20Barreirinha,\(38\)%2C%20no%20Par%20C3%A1](https://educa.ibge.gov.br/jovens/materias-especiais/21311-Quilombolas-no-brasil.html#:~:text=Entre%20as%20cidades%20brasileiras%2C%20Barreirinha,(38)%2C%20no%20Par%20C3%A1).

<sup>54</sup> Segundo o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, “A partir do início do século XIX que o registro dos quilombos na região de Alcântara cujas primeiras ocorrências datam do início do século XVIII, aumentou significativamente. As articulações entre os quilombolas e as pessoas escravizadas das fazendas arruinadas no território de Alcântara tornaram-se mais orgânicos e consolidados, tornando quase impossível distingui-los com precisão”. Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 49 (autos das provas, folha 178).

<sup>55</sup> Cf. Perícia de Davi Pereira Junior, de 14 de abril de 2023, p. 14 (autos das provas, folha 7713), e Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 158 (autos das provas, folha 233).

<sup>56</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 51 (autos das provas, folha 179).

<sup>57</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 165-170 (autos das provas, folhas 236-239).

permanente; sua ocupação e exploração obedecem a um conjunto de regras de acordo com um determinado patrimônio cultural que prevê formas peculiares de uso.<sup>58</sup>

77. A coesão social era resultado de relacionamentos e pactos baseados em laços de parentesco e amizade, além de rituais e costumes que fortaleciam a ideia de comunidade apoiada em critérios político-organizacionais que, inclusive, constroem socialmente o território.<sup>59</sup> Além disso, as comunidades também se caracterizam por sua devoção e festas religiosas, com um calendário de rituais religiosos que acompanham as estações do ano e o ciclo produtivo. Essas festividades ajudam a fortalecer os laços entre os povoados da região.<sup>60</sup>

### C. O processo de instalação e desenvolvimento do CLA

78. As atividades espaciais no Brasil começaram na década de 1960 com a criação do Grupo de Organização da Comissão Nacional de Atividades Espaciais, que desenvolveu suas atividades no Centro Técnico da Aeronáutica até a criação da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE). A COBAE foi substituída em 1994 pela Agência Espacial Brasileira (doravante denominada “AEB” ou “Agência Espacial Brasileira”).<sup>61</sup>

79. Em abril de 1964, um golpe militar derrubou o governo constitucional do Presidente João Goulart. A consolidação do regime militar teve como base a Doutrina de Segurança Nacional e a edição de sucessivos regulamentos de segurança nacional e de emergência, como os atos institucionais, “que serviram de suposto arcabouço jurídico para dar suporte legal à escalada repressiva”.<sup>62</sup> Durante esse período, o Governo Federal concebeu e implementou políticas de modernização que buscavam consolidar o processo de industrialização do país. Grande parte das políticas de integração nacional foi direcionada para a Amazônia brasileira. Isso foi feito por meio do planejamento e da implementação de projetos de desenvolvimento em larga escala que buscavam principalmente garantir a produção de matérias-primas para alimentar a indústria, que se fortalecia no sudeste do país, ou para exportação. Nesse contexto, a Amazônia brasileira foi concebida pelas autoridades governamentais como uma imensa área, “repleto de riquezas e potencialidades econômico, a ser ocupado e integrado”.<sup>63</sup>

<sup>58</sup> Cf. Laudo antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 87 (autos das provas, folha 197).

<sup>59</sup> Cf. Laudo antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 30 (autos das provas, folha 169).

<sup>60</sup> Cf. Laudo antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 173-175 (autos das provas, folhas 240 e 241).

<sup>61</sup> Cf. Programa Nacional de Atividades Espaciais 2005-2014, Agência Espacial Brasileira, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2005, pp. 84 e 85 (autos das provas, folhas 6.728 e 6.729).

<sup>62</sup> *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C No. 219, par. 85.

<sup>63</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*.” São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 149 e 150 (autos das provas, folhas 79 e 80).



80. Em agosto de 1979, o Ministro da Aeronáutica enviou o Aviso nº 007/GM4/C-033 ao Governador do Estado do Maranhão para manifestar interesse em utilizar parte do território de Alcântara para a implantação de um centro de lançamento espacial brasileiro. Ele solicitou a reserva da área a ser declarada de utilidade pública por Decreto Estadual, para que posteriormente pudesse ser desapropriada e doada ao Ministério da Aeronáutica.<sup>64</sup> As razões apresentadas para a escolha dessa área incluíam uma suposta baixa densidade demográfica<sup>65</sup>, a proximidade com a linha do Equador - o que aumentava as condições de segurança e a economia de combustível nos lançamentos<sup>66</sup> - e a proximidade com o mar, o que permitiria lançamentos em órbitas polares e equatoriais.<sup>67</sup>

81. Em 12 de setembro de 1980, o Estado do Maranhão emitiu o Decreto Estadual nº 7.820, que declarou uma área de 52.000 hectares em Alcântara como sendo de utilidade pública para fins de desapropriação, a fim de implementar o CLA.<sup>68</sup> Em dezembro de 1982, o Ministério da Aeronáutica, o Estado do Maranhão e o município de Alcântara assinaram um protocolo de cooperação para a instalação do CLA.<sup>69</sup> Posteriormente, o Governo Federal editou o Decreto nº 88.136, de 1º de março de 1983, criando oficialmente o CLA, com a finalidade de executar e apoiar as atividades de lançamento e monitoramento de engenhos aeroespaciais, bem como realizar testes e experimentos de interesse do Ministério da Aeronáutica, relacionados com a Política Nacional de Desenvolvimento Aeroespacial.<sup>70</sup> Assim, a partir de 1983, iniciou-se a instalação de uma base espacial na cidade de Alcântara.<sup>71</sup>

82. A Corte não dispõe de informação sobre se foi iniciado algum tipo de diálogo ou se as comunidades foram informadas sobre o interesse do Estado em utilizar parte do território de Alcântara para a implementação de um centro de lançamento espacial. Depreende-se dos autos, e das alegações do Estado<sup>72</sup>, que apenas quatro anos

<sup>64</sup> Cf. Ministério da Aeronáutica. Aviso nº 007/GM4/C-0033 de 27 de agosto de 1979 (autos das provas, folhas 337 e 338).

<sup>65</sup> Cf. Relatório Final - Grupo Executivo Interministerial de Alcântara, sem data, p. 8 (autos das provas, folha 439).

<sup>66</sup> Programa Nacional de Atividades Espaciais 2005-2014, Agência Espacial Brasileira, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2005, p. 52 (autos das provas, folhas 6696).

<sup>67</sup> Cf. Relatório Final - Grupo Executivo Interministerial de Alcântara, sem data, p. 34 (autos das provas, folha 465).

<sup>68</sup> Cf. Decreto Estadual nº 7820, de 12 de setembro de 1980, do Estado do Maranhão (autos das provas, folhas 6.767 e 6.768).

<sup>69</sup> Cf. Protocolo de Cooperação assinado entre o Ministério da Aeronáutica, o Estado do Maranhão e o Município de Alcântara - MA para a criação do CLA, de 14 de dezembro de 1982 (autos das provas, folhas 342 a 345).

<sup>70</sup> Cf. Decreto nº 88.136, de 1º de março de 1983. "Cria o Centro de Lançamento de Alcântara e dá outras providências" (autos das provas, folha 6777).

<sup>71</sup> Cf. Programa Nacional de Atividades Espaciais 2005-2014, Agência Espacial Brasileira, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2005, pp. 84 e 85 (autos das provas, folhas 6.728 e 6.729).

<sup>72</sup> Em sua resposta, o Estado destacou que "a população que vivia na área de interesse para a implementação do CLA na década de 1980 vivia em condições notavelmente precárias de moradia, saúde, nutrição e educação. Por isso, estabeleceu-se como objetivo proporcionar a essa população melhores condições de vida". Também sustentou que "está claro que não havia nenhuma obrigação do Estado brasileiro de consultar as comunidades", nem havia nenhuma disposição constitucional para a proteção dos remanescentes das comunidades quilombolas no Brasil. O Estado ressaltou que, apesar disso, em 1982 realizou "um

após o primeiro ato administrativo em que esse interesse foi manifestado, em julho de 1983, as autoridades realizaram uma reunião com representantes comunitários. Nesta reunião, muitos dos representantes expressaram grande insatisfação de ser trasladados obrigatoriamente às agrovilas e comunicaram quais eram suas necessidades básicas em termos de moradia (habitações familiares apropriadas), infraestrutura básica (acesso à eletricidade, estradas, escolas e hospitais), acesso aos meios de subsistência (acesso à costa para pesca, acesso a terras cultiváveis e pastagens) e respeito à sua vida cultural como povo tribal (permanecer ligados pelos laços de parentesco e amizade característicos de cada comunidade, acesso à prática de sua religião). Igualmente, solicitaram uma indenização pela desapropriação de seu território ancestral.<sup>73</sup>

83. Em 1985, uma comissão técnica do então Ministério da Reforma e Desenvolvimento Agrário emitiu um relatório técnico sobre a situação. A comissão desaconselhou a transferência das comunidades para as agrovilas, alegando que elas não tinham características adequadas para a subsistência das comunidades, devido às suas formas de subsistência e à sua interdependência cultural e social.<sup>74</sup> Apesar disso, em 18 de abril de 1986, foi expedido o Decreto nº 92.571 sobre o disciplinamento das áreas destinadas ao CLA<sup>75</sup>, que determinou o traslado obrigatório das comunidades quilombolas para as agrovilas de 15 hectares por família, em quatro fases, a fim de tomar posse das áreas costeiras para a instalação do CLA.

84. A Fase 1 do traslado obrigatório ocorreu entre 23 de agosto e 27 de setembro de 1986. A população que ocupava a chamada “zona residencial e de apoio logístico” foi transferida para a área da fazenda Norcasa, onde foram construídas as Agrovilas Espera (11 famílias), Cajueiro (33 famílias), Ponta Seca (13 famílias), Pepital (38 famílias) e Só Assim (17 famílias), em um total de 112 famílias com 521 pessoas. A Fase 2 ocorreu entre novembro e dezembro de 1987, quando as famílias que ocupavam a “zona central do CLA” foram transferidas para uma área que compreendia parte das fazendas Rio Grande e Mutiti e das terras devolutas VIII, onde foram estabelecidas as Agrovilas Peru (100 famílias) e Marudá (100 famílias), com um total de 200 famílias

---

levantamento socioeconômico e cultural, bem como um cadastro físico-jurídico, com o objetivo de conhecer o perfil de cada comunidade e, com base nos dados obtidos, preparar a população para o processo de transferência, buscando promover o menor impacto negativo e potencializar os impactos positivos associados à transferência”. Em termos de diálogo ou informação às comunidades, o Estado se referiu à reunião de 27 de julho de 1983.

<sup>73</sup> Cf. Ata da primeira reunião da Comissão para a elaboração do projeto “para a realocação das populações da área de segurança do Centro de Lançamento de Alcântara” de 27 de julho de 1983 (autos das provas, folhas 376 a 379).

<sup>74</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 17 e 18 (autos das provas, folha 13).

<sup>75</sup> A infraestrutura do CLA está dividida em quatro zonas: 1) a Zona Operacional Central, na qual se encontram os setores diretamente associados à montagem de cargas e veículos, bem como a coordenação e controle de lançamentos e a realização de atividades administrativas; 2) a Zona de Apoio, para apoio logístico; 3) a Zona Industrial, para a instalação de indústrias associadas ao desenvolvimento da atividade aeroespacial; e 4) a Zona de Expansão Operacional, para a implantação de novos sítios de lançamento. Cf. CLA. Plano de Implantação de Novos Sítios de Lançamento na Zona de Expansão do Centro de Lançamento de Alcântara, de 10 de setembro de 2010 (autos das provas, folhas 5489 a 5491), e Decreto nº 92.571, de 18 de abril de 1986. “Dispõe sobre o desenvolvimento das terras federais incluídas na área afetada pelo Centro de Lançamento de Alcântara -CLA, e dá outras providências” (autos das provas, folhas 6810 e 6811).

e 829 pessoas.<sup>76</sup> Até 2001, um total de 312 famílias de 31 comunidades quilombolas haviam sido realocadas e reassentadas em sete agrovilas, com duas fases adicionais de traslado pendentes.<sup>77</sup>

85. Os traslados foram implementadas pela Força Aérea Brasileira (doravante denominada “FFAA”).<sup>78</sup> As famílias realocadas foram instaladas em casas de 72 metros quadrados em lotes rurais de 15 hectares cada<sup>79</sup>, distantes do mar e das áreas tradicionalmente utilizadas para a pesca marítima como principal meio de alimentação e subsistência.<sup>80</sup> A distribuição dos lotes nas agrovilas foi feita de forma aleatória, sem considerar crenças religiosas, atividades produtivas, práticas comuns de uso da terra e as hierarquias de cada comunidade.<sup>81</sup> As famílias não receberam títulos de propriedade dos lotes ou permissão para construir novas casas ou fazer melhorias nas existentes.<sup>82</sup> Algumas famílias recorreram a ações judiciais para buscar soluções ou reparações, sem obter uma resposta efetiva.<sup>83</sup>

86. Em termos de disponibilidade de meios de subsistência, a produção de alimentos diminuiu desde o reassentamento nas agrovilas, devido ao tamanho das parcelas e à baixa fertilidade do solo. Os ecossistemas naturais usados por centenas de famílias também foram reduzidos, aumentando a pressão sobre os recursos naturais da região.<sup>84</sup> A diminuição dos alimentos teve um impacto negativo na celebração das festas tradicionais. Os cemitérios comunitários que permaneceram na área ocupada

<sup>76</sup> Cf. documento da Força Aérea Brasileira “histórico da desapropriação”, sem data (autos das provas, folhas 6784 e 6785).

<sup>77</sup> Cf. CLA, Relatório de Desapropriação do Departamento de Pesquisa e Desenvolvimento do Comando da Aeronáutica, 6 de junho de 2001 (autos das provas, folha 349); laudo pericial de Davi Pereira Junior de 14 de abril de 2023, p. 15 e 16 (autos das provas, folhas 7714 a 7715); e Subdivisão de Infraestrutura, Seção de Patrimônio do Comando da Aeronáutica no CLA, Plano de Implantação de Novos Sítios do Comando da Aeronáutica. 15 e 16 (autos das provas, folhas 7714 a 7715), e Subdivisão de Infraestrutura, Seção de Patrimônio do Comando da Aeronáutica no CLA, Plano de Implantação de Novos Sítios de Lançamento na Zona de Expansão do Centro de Lançamento de Alcântara, sem data (autos das provas, folhas 5491 a 5499).

<sup>78</sup> Cf. Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 81 (autos das provas, folha 5244).

<sup>79</sup> Cf. Decreto 92.571/86 de 18 de abril de 1986 (autos das provas, folha 6811), e documento da Força Aérea Brasileira, “histórico da desapropriação”, sem data (autos das provas, folha 6787).

<sup>80</sup> De acordo com o laudo antropológico de Almeida, a distância do mar e as dificuldades para promover a pesca são queixas em seis das sete agrovilas: Peru, Pepital, Cajueiro, Ponta Seca, Marudá e Espera. Cf. Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82-83 (autos das provas, folhas 5245).

<sup>81</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 152 e 239 (autos das provas, folhas 81 e 124), e Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 81 e 82 (autos das provas, folhas 5244 e 5245).

<sup>82</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 157 e 254 (autos das provas, folhas 83 e 132), e Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82-83 (autos das provas, folhas 5245).

<sup>83</sup> Cf. STTR e SINTRAF. Denúncia perante a Organização Internacional do Comércio (OIT), 4 de abril de 2019, p. 8 (autos das provas, folha 6004).

<sup>84</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 173-175 (autos das provas, folhas 91 e 92), e Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento*

pelo CLA foram transformados em áreas de descarte de resíduos<sup>85</sup> ou deixados em uma área de acesso restrito, sob o controle estrito do CLA.<sup>86</sup>

87. As circunstâncias descritas acima afetaram o tecido social. Isso enfraqueceu a socialização e a identidade comunitária.<sup>87</sup> Todos esses fatores geraram a migração de muitos membros das comunidades para a periferia das cidades e uma intensa migração de famílias para o centro de Alcântara e para São Luís.<sup>88</sup>

88. Em 8 de agosto de 1991, o território objeto de desapropriação foi ampliado pelo Presidente da República, que decretou de utilidade pública, para fins de desapropriação, 62.000 hectares de terras no município de Alcântara.<sup>89</sup> O Estado promoveu o traslado de outras comunidades Quilombolas impactadas pelo projeto de expansão do CLA. Por meio da Portaria nº 12, de 23 de fevereiro de 1995, a Superintendência Regional do INCRA do Estado do Maranhão aprovou a realocação de 594 famílias de “pequenos produtores rurais” residentes no território Quilombola.<sup>90</sup> De acordo com os autos, esse processo não foi implementado.

89. Com relação ao funcionamento do CLA, as atividades de lançamento, que normalmente duram de 1 a 5 dias, implicam a proibição da circulação e da navegação nas áreas terrestres e marítimas relacionadas ao lançamento.<sup>91</sup> As comunidades locais são informadas sobre essas restrições por meio de folhetos.<sup>92</sup> As restrições podem durar vários dias ou semanas, pois dependem das condições climáticas e da

de foguetes (volume 2)”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 81-85 (autos das provas, folhas 5244 a 5246).

<sup>85</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 53 e 280 (autos das provas, folhas 5312 e 5426).

<sup>86</sup> Cf. Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 171 e 172 (autos das provas, folhas 239 e 240); e Davi Pereira Junior e outros “*Quilombos De Alcântara: Território e Conflito: O Intrusamento do Território das Comunidades Quilombolas de Alcântara pela Empresa Binacional Alcântara Cyclone Space*”. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009, p. 71 (autos das provas, folha 5603).

<sup>87</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 244-247 (autos das provas, folhas 127 e 128).

<sup>88</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 157 e 174-175 (autos das provas, folhas 83 e 92); Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 55 (autos das provas, folha 181); e Relatório Final - Grupo Executivo Interministerial de Alcântara, sem data, p. 10 (autos das provas, folha 441).

<sup>89</sup> Cf. Decreto de 8 de agosto de 1991, da Presidência da República. Declara de utilidade pública, para fins de desapropriação, áreas de terras e respectivas benfeitorias necessárias à implantação, pelo Ministério da Aeronáutica, do Centro de Lançamento de Alcântara, em Alcântara, Maranhão (autos das provas, folha 6801). O Mapa 2, que acompanha esta Sentença, mostra a área total que foi objeto da declaração de utilidade pública.

<sup>90</sup> Cf. Portaria INCRA/SR-12/Nº 14 de 23 de fevereiro de 1995 (autos das provas, folha 7206).

<sup>91</sup> Cf. Ministério da Defesa: Comando da Força Aérea: CLA. Relatório sobre a atividade de lançamento fornecido pelo Centro de Lançamento de Alcântara, sem data (autos das provas, folha 7948).

<sup>92</sup> Cf. Declaração da testemunha Justina Alves Lemos na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões, e Ministério da Defesa: Comando da Aeronáutica: CLA. Relatório de atividade de lançamento fornecido pelo Centro de Lançamento de Alcântara, sem data (autos das provas, folha 7948).

complexidade da preparação para o lançamento do foguete.<sup>93</sup> Durante esse período, as comunidades Quilombolas têm restrições absolutas à atividade pesqueira sem qualquer compensação pelas perdas materiais em termos de acesso a alimentos ou lucro cessante.<sup>94</sup>

90. Após a criação e os primeiros anos de operação do CLA, o Brasil celebrou uma série de acordos com outros Estados para o seu uso. Em 18 de abril de 2000, o Brasil assinou um acordo com os Estados Unidos da América (doravante “EUA”) com o objetivo de estabelecer salvaguardas tecnológicas relacionadas à participação dos EUA em lançamentos a partir do CLA. Esse acordo previa o uso comercial do CLA e estabelecia, entre outras coisas, a delimitação de áreas restritas de acesso controladas pelos EUA e o livre acesso de funcionários do governo dos EUA às instalações do centro.<sup>95</sup> Esse acordo não foi aprovado pelo Congresso Nacional.<sup>96</sup>

91. Em 16 de janeiro de 2002, o Brasil assinou outro Acordo de Salvaguardas Tecnológicas com o Estado da Ucrânia, que foi aprovado pelo Congresso Nacional em 16 de outubro de 2003 e entrou em vigor em 20 de novembro de 2003.<sup>97</sup> Posteriormente, em 21 de outubro de 2003, foi celebrado o Tratado entre o Brasil e a Ucrânia sobre cooperação de longo prazo para a utilização do veículo lançador Cyclone-4 no CLA, que previa a criação da Alcântara Cyclone Space, uma *joint venture* binacional que seria responsável pela operação e lançamentos do veículo lançador Cyclone-4 no CLA. Esse tratado foi aprovado pelo Congresso Nacional em 17 de setembro de 2004

<sup>93</sup> De acordo com o perito Davi Pereira Junior, “existem várias [janelas de lançamento], a última foi de 21 dias, com um aviso que está no laudo pericial, está no anexo, mas dependendo das condições meteorológicas, ela pode aumentar”. Além disso, o perito Carlos Alberto Gurgel Veras afirmou que a janela de lançamento “depende da operação do tipo de veículo lançador, mas essa cadência em seu limite superior, a cadência para poder colocar os foguetes no veículo lançador, para levar o veículo lançador até o local de lançamento, sendo uma base de lançamento dedicada, essa cadência, esse ritmo não depende da estrutura do centro de lançamento, mas do tempo que se leva para preparar o foguete. Nós chamamos de integrar o foguete, fazer todos os testes, e a operação na própria base dura pouco tempo, algumas horas. Mas o limite não é estabelecido pela base, mas pela equipe que está montando o foguete ou o satélite para o lançamento. Respondendo sobre um número médio de dias na janela de lançamento, ele disse: “Depende, há foguetes que são mais complexos, satélites que precisam de mais cuidados, carregamento de propelente que pode levar semanas para que o veículo de lançamento esteja pronto para o lançamento”. Cf. Declarações dos peritos durante a audiência pública do presente caso realizada em 26 e 27 de abril de 2023 durante o 157º Período Ordinário de Sessões. No mesmo sentido, ver Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82-83 (autos das provas, folhas 5245).

<sup>94</sup> Cf. Depoimento do perito Davi Pereira Junior na Audiência Pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>95</sup> Cf. Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América, que regula o acesso e o uso das instalações do Centro de Lançamento de Alcântara, 18 de abril de 2000 (autos das provas, folhas 875-887).

<sup>96</sup> Cf. Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). Nota Técnica nº 03/2019-6CCR, de 30 de setembro de 2019 (autos das provas, folha 5836).

<sup>97</sup> Cf. Decreto nº 5.266, de 8 de novembro de 2004. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos do Centro de Lançamento de Alcântara, finalizado em Kiev, em 16 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5266.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5266.htm).

e entrou em vigor em 22 de setembro de 2004.<sup>98</sup> Esse acordo perdeu sua vigência a partir de 16 de julho de 2016, em virtude do Decreto Presidencial nº 8.494 de 2015.<sup>99</sup>

92. Em 14 de setembro de 2006, foi promulgado o Acordo-Quadro entre o Governo do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação no Uso Pacífico do Espaço Exterior, concluído em 18 de novembro de 1999. O Acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional em 5 de julho de 2006 e entrou em vigor em 11 de julho de 2006. O Acordo busca promover a cooperação comercial e industrial entre os setores privados de ambos os países no setor espacial.<sup>100</sup>

93. Em 2007, o Estado autorizou empresas contratadas pela empresa Alcântara Cyclone Space a realizar obras nas terras das Comunidades Quilombolas de Mamuna e Baracatatiua, localizadas ao norte da área do CLA, para a construção de novos locais de lançamento. O Ministério Público Federal ajuizou ação cautelar determinando a transferência das obras para o perímetro ocupado pelo CLA.<sup>101</sup>

94. Em 2010, o Comando Aeronáutico do Ministério da Defesa realizou estudos de segurança para o lançamento de veículos espaciais nas áreas delimitadas pela AEB no setor nordeste da península de Alcântara. A premissa inicial do estudo era manter as comunidades quilombolas nas áreas que tradicionalmente ocupam. No entanto, posteriormente, concluiu-se que a melhor solução seria reassentar todas as famílias que vivem naquele setor por questões de segurança.<sup>102</sup>

95. Em março de 2019, o Brasil celebrou o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (doravante denominado “o AST” ou “Acordo de Salvaguardas Tecnológicas”), relacionado à participação dos EUA em lançamentos a partir do CLA. Esse acordo estabeleceu áreas de acesso restrito ao pessoal autorizado pelo governo dos EUA e áreas restritas ao pessoal autorizado pelos governos envolvidos nas atividades de lançamento.<sup>103</sup> O AST foi aprovado pelo Congresso Nacional em 19 de novembro

<sup>98</sup> Cf. Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 2005. Promulga o Tratado entre a República Federativa do Brasil e a Ucrânia sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamento Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara, assinado em Brasília, em 21 de outubro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/D5436impressao.htm#:~:text=A%20Alc%C3%A2ntara%20Cyclone%20Space%20pagar%C3%A1,presente%20Tratado%20permanecer%20em%20vigor.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5436impressao.htm#:~:text=A%20Alc%C3%A2ntara%20Cyclone%20Space%20pagar%C3%A1,presente%20Tratado%20permanecer%20em%20vigor.)

<sup>99</sup> Cf. Decreto nº 8.494, de 24 de julho de 2015. Torna pública a denúncia da República Federativa do Brasil ao Tratado entre a República Federativa do Brasil e a Ucrânia sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamento Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara, assinado em Brasília em 21 de outubro de 2003. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/decreto/d8494.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8494.htm).

<sup>100</sup> Cf. Decreto nº 5.894, de 14 de setembro de 2006. Promulga o Acordo-Quadro entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Cooperação nos Usos Pacíficos do Espaço Exterior, celebrado em Kiev, em 18 de novembro de 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5894.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5894.htm).

<sup>101</sup> Cf. Perícia de Davi Pereira Junior, de 14 de abril de 2023, p. 26 a 28 (autos das provas, folhas 7725 a 7727).

<sup>102</sup> Cf. Ministério da Defesa, Comando da Aeronáutica, Instituto de Aeronáutica e Espaço. Relatório Técnico: Estudos de Segurança de Lançamento de Veículos Espaciais no Setor Nordeste da Península de Alcântara, 10 de setembro de 2010 (autos das provas, folhas 5446 e 5469).

<sup>103</sup> Cf. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019 (autos das provas, folhas 414-430).

de 2019 e promulgado pela Presidência da República em 5 de fevereiro de 2020, por meio do Decreto 10.220.<sup>104</sup>

96. Em 30 de setembro de 2019, o Ministério Público Federal emitiu uma nota técnica afirmando que as comunidades de Alcântara corriam o risco de rompimento da “posse dos territórios que ocupam tradicionalmente, ou mesmo de remoção forçada”, e considerou essencial a realização imediata de consulta prévia, livre e informada às Comunidades Quilombolas que seriam afetadas pela implementação do AST.<sup>105</sup>

97. Em 22 de agosto de 2022, o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) concedeu a licença de operação ao CLA e estabeleceu várias condições para sua operação. Entre outros aspectos, a licença exige a implementação de diferentes programas de regularização ambiental e fundiária. Também exige a apresentação, no prazo de 60 dias, de uma declaração de inexistência de comunidades, famílias ou pessoas não autorizadas dentro do polígono do CLA, ou a justificativa, em detalhes, da não emissão de tal declaração.<sup>106</sup>

98. Em 19 de setembro de 2024, foi celebrado um acordo entre as autoridades estatais e as organizações que representam as supostas vítimas do presente caso.<sup>107</sup> O Acordo contempla - por um lado - o compromisso das autoridades estatais de delimitar, titular e promover a desintrusão dos 78.105 hectares reconhecidos como Território Quilombola. Por outro lado, de acordo com a cláusula segunda do Acordo, as organizações representativas das Comunidades Quilombolas declaram “sua concordância com o funcionamento do Centro de Lançamento de Alcântara na área onde hoje se encontra instalado [...], se comprometem a não apresentar novos questionamentos quanto a esse tema”.

#### *D. Delimitação e titulação do território Quilombola e consulta às comunidades*

99. Em 4 de novembro de 2008, foi publicado no Diário Oficial da União o Relatório Técnico de Identificação e Delimitação do Território (doravante “RTID”) da Comunidade Remanescente de Quilombo de Alcântara, por meio do qual o INCRA identificou e delimitou como território quilombola, para fins de titulação, uma área

<sup>104</sup> Cf. Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm).

<sup>105</sup> Cf. Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). Nota Técnica nº 03/2019-6CCR, de 30 de setembro de 2019 (autos das provas, folhas 5.840 e 5.845).

<sup>106</sup> Cf. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). Licença de Operação (LO) No. 1653/2022 (13413478), 22 de agosto de 2022 (autos das provas, folhas 7201 a 7204).

<sup>107</sup> Os signatários do Acordo em nome do Estado incluem representantes dos seguintes ministérios e órgãos nacionais: Ministério da Defesa; Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar; Ministério da Igualdade Racial; Ministério da Gestão e Inovação no Serviço Público; Comando da Aeronáutica; e INCRA. Os signatários do Acordo em nome das Comunidades Quilombolas de Alcântara incluem as seguintes organizações que representam as supostas vítimas: STTR; ATEQUILA; MABE; e MOMTRA.

total de 78.105,3466 hectares de terra.<sup>108</sup> A área indicada no RTID excluiu os 8.713,1830 hectares do perímetro efetivamente ocupado pelo CLA.<sup>109</sup>

100. Alguns meses antes, em 9 de maio de 2008, o Ministério da Ciência e Tecnologia solicitou à Câmara Federal de Conciliação e Arbitragem (doravante denominada “CCAF”) a instauração de um procedimento de conciliação, entre diferentes órgãos do Estado<sup>110</sup>, com o objetivo de superar a disputa resultante pedido de titulação de terras pelas Comunidades Quilombolas e o desenvolvimento do projeto aeroespacial brasileiro em Alcântara. Diante da impossibilidade de se chegar a um acordo efetivo, em 4 de janeiro de 2013, o Diretor da CCAF solicitou o arquivamento definitivo do procedimento.<sup>111</sup>

101. Em 1º de novembro de 2017, a Lei nº 13.502, entre outros aspectos, transferiu para a Casa Civil da Presidência da República (doravante denominada “Casa Civil”) a competência para delimitar e demarcar as terras das Comunidades Quilombolas.<sup>112</sup> Em 10 de maio de 2018, a Casa Civil decidiu que titularia coletivamente 83,81% dos 78.105,3466 hectares que foram delimitados pelo RTID, e preservaria 16,19% (12.645 hectares a nordeste do município de Alcântara) da área para o desenvolvimento de atividades aeroespaciais, mantendo-os em nome da União.<sup>113</sup>

102. Em 6 de setembro de 2018, a Defensoria Pública da União informou à Casa Civil que, em 31 de agosto de 2018, realizou uma reunião com representantes das Comunidades Quilombolas de Alcântara, na qual foi destacada a necessidade de um procedimento de consulta prévia com os grupos que seriam afetados pela proposta de expansão do CLA.<sup>114</sup> Em outubro de 2019, foi emitido o “Documento Base do Protocolo Comunitário sobre Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado (CCPLI) das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA”.<sup>115</sup>

103. Em 26 de março de 2020, o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República editou a Resolução nº 11, que estabeleceu diretrizes e distribuiu competências relacionadas à elaboração do Plano de Consulta para as

<sup>108</sup> Cf. Diário Oficial da União nº 214 de 4 de novembro de 2008 (autos das provas, folha 5687).

<sup>109</sup> Cf. Perícia de Davi Pereira Junior, de 14 de abril de 2023, p. 14 (autos das provas, folha 7713).

<sup>110</sup> Ministério da Ciência e Tecnologia, Agência Espacial Brasileira, Fundação Cultural Palmares, Gabinete de Segurança Institucional, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, INCRA, Ministério da Defesa, Ministério do Desenvolvimento Agrário, Ministério do Meio Ambiente, Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, Empresa Binacional Alcântara Cyclone Space -ACS e Ministério Público Federal, seção Maranhão.

<sup>111</sup> Cf. Procuradoria Geral da União, Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Ata de reunião nº CCAF-CGU-AGU 123/2010-SRG, de 28 de setembro de 2010 (autos das provas, folha 5690), e Procuradoria Geral da União, Câmara de Conciliação e Arbitragem da Administração Federal. Despacho Diretor CCAF nº 005/2013-OCM, 4 de janeiro de 2013 (autos das provas, folhas 5709 a 5714).

<sup>112</sup> Cf. Art. 3.V, Lei nº 13.502, de 1º de novembro de 2017 (revogada pela Medida Provisória nº 870/2019). Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm).

<sup>113</sup> Cf. Presidência da República, Casa Civil, Subchefia de Assuntos Jurídicos. Nota SAJ nº 48/2018/SAAINST/SAJ/CC-PR, de 23 de abril de 2018 (autos das provas, folhas 5716 a 5741).

<sup>114</sup> Cf. Defensoria Pública da União em São Luís/MA. Ofício nº 80/2018 - DPU Ma/DRDH MA, de 6 de setembro de 2018 (autos das provas, folhas 5994 e 5995).

<sup>115</sup> Cf. Documento Base do Protocolo Comunitário de Consulta e Consentimento Prévio, Livre e Informado das Comunidades Quilombolas do Território Étnico de Alcântara/MA, outubro de 2019 (autos das provas, folhas 4.983 a 5.028).



Comunidades Quilombolas de Alcântara. Entre outros aspectos, a Resolução delegou ao Ministério da Defesa a competência para organizar, por meio do Comando da Aeronáutica, a transferência das famílias realocadas de seu local de residência atual para seus novos locais de moradia, incluindo o transporte de pessoas e gado.<sup>116</sup>

104. Em 31 de março de 2020, o Ministério Público Federal recomendou ao Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República que a União (Poder Executivo Federal) se abstivesse de adotar medidas administrativas para discutir, preparar ou promover o remanejamento de quaisquer das Comunidades Quilombolas de Alcântara, especialmente durante o período em que vigorou o estado de emergência nacional em razão da pandemia de Covid-19.<sup>117</sup>

105. Em 17 de abril de 2020, foi ajuizada uma ação popular questionando a legalidade da Resolução nº 11 e solicitando a adoção de medidas provisórias para suspender seus efeitos. Em 12 de maio de 2020, a Oitava Vara Federal do Estado do Maranhão determinou que o Estado suspendesse as ações voltadas ao planejamento e execução do processo de reassentamento das comunidades tradicionais localizadas na área de expansão do CLA até que fosse concluído o processo de consulta prévia às comunidades afetadas.<sup>118</sup> Em 16 de dezembro de 2021, o Estado revogou a Resolução nº 11/2020.<sup>119</sup>

106. Em janeiro de 2021, o Estado emitiu títulos individuais de propriedade para os residentes das agrovilas<sup>120</sup> por meio de contratos de doação de lotes da União para o(s) morador(es). A titulação por meio de títulos individuais foi acordada pelos representantes dessas comunidades em reuniões realizadas com representantes do Estado.<sup>121</sup>

107. Em 25 de abril de 2023, foi emitido o Decreto nº 11.502, instituindo um Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de encontrar alternativas para a titulação do território das Comunidades Quilombolas remanescentes de

<sup>116</sup> Cf. Artigos 4 e 6.I.a), Resolução nº 11, de 26 de março de 2020. Publica as deliberações do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro em sua Sétima Reunião Plenária. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/resolucao-n-11-de-26-de-marco-de-2020-249996300?inheritRedirect=true&redirect=%2Fweb%2Fguest%2Fsearch%3FqSearch%3DRESOLU%25C3%2587%25C3%2583O%2520N%25C2%25BA%252011%252C%2520DE%252026%2520DE%2520MAR%25C3%2587O%2520DE%252020%2520gsi>.

<sup>117</sup> Cf. Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). Recomendação nº 02/2020/6ª CCR/MPF, 31 de março de 2020 (autos das provas, folha 5859).

<sup>118</sup> Cf. Poder Judiciário, Justiça Federal de 1º Grau, Seção Judiciária do Maranhão, 8ª Vara Federal Ambiental e Agrária da SJMA. Ação Popular nº 1016857-96.2020.4.01.3700, de 12 de maio de 2020 (autos das provas, folha 6090).

<sup>119</sup> Cf. Artigo 1º, Resolução CDPEB nº 17, de 16 de dezembro de 2021. Publica as deliberações do Plenário do Comitê de Desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, em sua Nona Reunião, realizada em 8 de dezembro de 2021. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-cdpeb-n-17-de-16-de-dezembro-de-2021-367937382>.

<sup>120</sup> Cf. Diário Oficial da União, seção 3, nº 39, 1º de março de 2021 (autos das provas, folhas 5.743 a 5.754).

<sup>121</sup> Cf. Ata da Reunião em Agrovila Peru, realizada com moradores, em 11 de julho de 2019 (autos das provas, folhas 6911 a 6914); Ata da Reunião da Associação Proteção de Jesus de Moradores, Produtores e Produtoras Rurais Quilombolas do Povoado Cajueiro I, em 10 de novembro de 2019 (autos das provas, folhas 6916 a 6920); Ata da Reunião com Líderes das Comunidades das Agrovilas, em 16 de maio de 2022 (autos das provas, folhas 6923 a 6925).

Alcântara. O Decreto estabelece que o grupo de trabalho deveria ser composto por 13 representantes de diferentes instituições estaduais e quatro representantes das Comunidades Quilombolas de Alcântara.<sup>122</sup>

108. Em 19 de setembro de 2024, a União<sup>123</sup> e as Comunidades Quilombolas de Alcântara<sup>124</sup> celebraram um “Acordo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos”.<sup>125</sup> No Acordo, o Ministério da Defesa; o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; e o Comando da Aeronáutica manifestaram que

[...] não se opõem ao reconhecimento da área de 78.105 hectares, incluída a área de 12.645 hectares, localizado contigualmente ao norte da área do CLA, identificada como território tradicionalmente ocupado pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara no Relatório Técnico de Identificação e Delimitação - RTID elaborado pelo INCRA e, por este termo, desistem da manifestação de interesse apresentada junto ao processo administrativo INCRA nº 54230.002401/2006-13, se comprometem a não apresentar novos questionamentos quanto a esse tema e a respeitar a afetação da área quilombola feita pela União.<sup>126</sup>

109. Por sua vez, nos termos do Acordo, as Comunidades Quilombolas de Alcântara expressaram

[...] concordância com a identificação e delimitação do território quilombola de Alcântara, em área de 78.105 hectares, conforme o RTID publicado pelo Incra em novembro de 2008, estando de acordo com a existência e o funcionamento do Centro de Lançamento de Alcântara na área onde está instalado, se comprometem a não apresentar novos questionamentos quanto a esse tema a respeitar a afetação da área do CLA feita pela União.<sup>127</sup>

<sup>122</sup> Cf. Artigos 1 e 3, Decreto nº 11.502, de 25 de abril de 2023. Institui o Grupo de Trabalho Interministerial para buscar alternativas para a titulação territorial das Comunidades Remanescentes de Quilombos de Alcântara (autos das provas, folhas 7850 e 7051).

<sup>123</sup> Por meio do Ministério da Defesa, do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, do Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar, do Ministério da Igualdade Racial, do Ministério da Gestão e Inovação no Serviço Público, do INCRA e do Comando da Aeronáutica.

<sup>124</sup> Representado por STTR, ATEQUILA, MABE e MOMTRA.

<sup>125</sup> Cf. Procuradoria Geral da União, *Acordo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos*, 19 de setembro de 2024 (autos das provas, folhas 8228 a 8230).

<sup>126</sup> Cf. Procuradoria Geral da União, *Acordo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos*, 19 de setembro de 2024, cláusula primeira (autos das provas, folhas 8228 a 8230).

<sup>127</sup> Cf. Procuradoria Geral da União, *Acordo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos*, 19 de setembro de 2024, cláusula segunda (autos das provas, folhas 8228 a 8230).

## *E. Ações judiciais*

### **i. Reclamação à OIT**

110. Em 4 de abril de 2019, o STTR e o SINTRAF apresentaram uma reclamação à OIT alegando violação dos direitos previstos na Convenção 169 da OIT, incluindo o direito à consulta e consentimento prévio, livre e informado.<sup>128</sup> A Corte não tem informações sobre o andamento da reclamação em questão.

### **ii. Ação Civil Pública de 1999 (Processo nº 0007279-64.1999.4.01.3700; antigo Processo nº 1999.37.00.007382-0)**

111. Em 1999, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública contra o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária e a União, em razão da existência de falhas no licenciamento ambiental relativo à implantação e operação do CLA. Nessa ação, o Ministério Público Federal requereu, como medida cautelar, a não concessão de licença para o CLA até que fossem realizados estudos sobre os impactos nas comunidades.<sup>129</sup> A ação foi julgada parcialmente procedente, condenando a União e o IBAMA, que recorreram da decisão ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região em 2007. A decisão do recurso está pendente.<sup>130</sup>

### **iii. Ação Civil Pública de 2003 (Processo nº 0008273-53.2003.4.01.3700; antigo Processo nº 2003.37.00.00.8868-2)**

112. Em 15 de agosto de 2003, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública requerendo que a União e a Fundação Cultural Palmares fossem condenadas a concluir o procedimento administrativo de reconhecimento e titulação das terras remanescentes das Comunidades Quilombolas de Alcântara.<sup>131</sup> Requereu, ainda, que a União fosse condenada a se abster de realizar atos administrativos que visem à realocação de famílias das Comunidades Quilombolas afetadas pelo projeto de expansão do CLA. Em 27 de setembro de 2006, foi realizada audiência de conciliação na qual a 5ª Vara Federal determinou que o INCRA, no prazo de 180 dias, promovesse o andamento e a conclusão do processo administrativo de titulação definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes dos quilombos identificados no laudo antropológico.<sup>132</sup>

<sup>128</sup> Cf. STTR e SINTRAF. Denúncia da Organização Internacional do Comércio (OIT), 4 de abril de 2019, p. 8 (autos das provas, folhas 5.997 a 6.026).

<sup>129</sup> Cf. Ministério Público Federal, Procuradoria Regional da República 1ª Região. Escrito: Apelação Cível nº 007279-64.1999.4.01.3700/MA, 7 de dezembro de 2020 (autos das provas, folhas 6132 a 6133).

<sup>130</sup> Cf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Seção Judiciária do Maranhão. Movimentação Processual do Processo nº 0007279-64.1999.4.01.3700, de 9 de setembro de 2022 (autos das provas, folhas 6635 a 6636).

<sup>131</sup> Cf. Ação Civil Pública interposta pelo Ministério Público Federal em 15 de agosto de 2003, processo nº 2003.7826-3 (autos das provas, folhas 6146 a 6176).

<sup>132</sup> Cf. Poder Judiciário, Justiça Federal de 1º Grau, Seção Judiciária do Maranhão, 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária. "Assentimento de audiência no Processo Nº 2003.37.00.008868-2, 27 de setembro de 2006 (autos das provas, folhas 5680 a 5682).

Em 6 de março de 2009, foi realizada outra audiência de conciliação entre as partes. Em 11 de março de 2014, a Quinta Vara Federal reconheceu que, de acordo com as provas apresentadas no processo, as terras ocupadas pelos quilombolas coincidiam com áreas de segurança nacional no perímetro onde se localiza o CLA. No entanto, observou que o processo de reconhecimento da área como terra ocupada por remanescentes de quilombos estava pendente, e que esse processo poderia impactar o exame do mérito da ação. Portanto, ordenou que, em um prazo de 30 dias, a União apresentasse informações sobre a situação do processo de conciliação em andamento. Em 15 de agosto de 2014, o Tribunal negou o pedido de prorrogação de prazo da União e determinou a emissão de uma sentença. De acordo com as evidências nos autos deste caso, até aquela data, apenas ações processuais foram realizadas e nenhuma sentença foi emitida.<sup>133</sup>

#### **iv. Ação cautelar inominada de 2008 (Processo nº 2008.37.00.003691-5)**

113. Em 2008, o Ministério Público Federal ajuizou uma ação cautelar inominada (accessória ao processo mencionado no parágrafo anterior) contra a AEB, a empresa ACS e a Fundação de Aplicações de Tecnologias Críticas para que as instituições rés se abstivessem de executar obras, instalações ou serviços que afetassem a posse do território étnico dos remanescentes de quilombos nas comunidades de Mamuna e Baracatitua. O processo foi encerrado em 5 de novembro de 2008 com a homologação, por meio de sentença judicial, do acordo entre as partes segundo o qual o projeto Cyclone IV seria desenvolvido apenas dentro da área do CLA, e o reconhecimento da validade do RTID do território étnico Alcântara do INCRA.<sup>134</sup>

#### **v. Ação Civil Pública de 2009 (Processo nº 2009.37.00.008995-3)**

114. Em 2009, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública contra a ACS e o IBAMA, buscando o reconhecimento da responsabilidade civil ambiental por irregularidades no processo de licenciamento ambiental do projeto do Complexo Terrestre Cyclone IV. O Ministério Público requereu a realização de audiência complementar em São Luís, a nulidade da convocação do IBAMA para audiência em Alcântara (realizada em 18 de dezembro de 2009) e o prazo de 45 dias para requerer novas audiências públicas. Em sentença de 18 de julho de 2014, a Oitava Vara Federal de São Luís declarou extinto o processo, com julgamento do mérito, quanto ao pedido de realização de audiência pública em São Luís e julgou improcedentes os demais pedidos.<sup>135</sup> Em 21 de novembro de 2014, o Ministério

<sup>133</sup> Cf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Seção Judiciária do Maranhão. Movimentação processual do processo n. 0008273-53.2003.4.01.3700, de 9 de setembro de 2022 (autos das provas, folhas 6.625 a 6.633).

<sup>134</sup> Cf. Poder Judiciário, Tribunal Federal de 1º Grau, Seção Judiciária do Maranhão, 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária. Acordo judicial no Processo No. 2008.37.00.003691-5, de 5 de novembro de 2008 (autos das provas, folhas 5673 a 5678).

<sup>135</sup> Cf. Poder Judiciário, Tribunal Federal de 1º Grau, Seção Judiciária do Maranhão, 8ª Vara Federal Ambiental e Agrária. Sentença no Processo No. 2009.37.00.008995-3, de 18 de julho de 2014 (autos das provas, folhas 6347 a 6354).

Público Federal interpôs recurso de apelação perante o Tribunal Regional Federal da 1ª Região, que se encontra pendente de decisão.<sup>136</sup>

#### **vi. Ação Civil Pública de 2013 (Processo nº 0045130-49.2013.4.01.3700)**

115. Em 25 de setembro de 2013, o Ministério Público Federal ajuizou uma Ação Civil Pública contra a ACS e o IBAMA. A ação buscava corrigir as falhas no processo de licenciamento ambiental do projeto “Complexo Terrestre Cyclone-4” de forma a preservar os direitos das comunidades tradicionais. Em 11 de janeiro de 2018, o processo foi declarado extinto, sem decisão de mérito, em decorrência da perda do interesse processual do autor em razão da denúncia do Estado ao tratado internacional com a Ucrânia e o consequente pedido de suspensão da licença ambiental do empreendimento.<sup>137</sup>

#### **vii. Ação Civil Pública de 2016 (Processo nº 0004569-75.2016.4.01.3700)**

116. O Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública contra a União, buscando a declaração de nulidade do Procedimento Administrativo nº 00400.004866/2008-42, conduzido pelo CCAF sobre a titulação das terras das Comunidades Quilombolas de Alcântara e o desenvolvimento de atividades relacionadas ao programa aeroespacial brasileiro no município de Alcântara. A ação alegava que esse procedimento administrativo constituía uma violação da coisa julgada, uma vez que a questão já havia sido decidida na sentença de homologação de acordo judicial da Quinta Vara Federal (no âmbito da ação cautelar 2008.37.00.00.00.003691-5). Em sentença de 8 de julho de 2019, o Juízo da Oitava Vara Federal de São Luís-MA declarou extinto o processo, sem julgamento do mérito, considerando que o arquivamento do processo instaurado no CCAF constituiu falta superveniente de interesse processual por parte do Ministério Público Federal.<sup>138</sup>

117. Em 1º de fevereiro de 2022, o Ministério Público Federal interpôs recurso contra a decisão, alegando que o objeto da ação também incluía a comunicação aos órgãos envolvidos no procedimento de conciliação da suspensão de qualquer medida que pudesse interferir no processo de identificação, delimitação e titulação do território tradicional das Comunidades Quilombolas e solicitou que não fossem adotadas medidas administrativas para alterar os mapas e o RTID mencionados no acordo. Não há registro nos autos do presente caso sobre a situação atual do processo.<sup>139</sup>

<sup>136</sup> Cf. Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Seção Judiciária do Maranhão. Movimentação Processual do Processo nº 0007279-64.1999.4.01.3700, de 9 de setembro de 2022 (autos das provas, folha 6635).

<sup>137</sup> Cf. Poder Judiciário, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Seção Judiciária do Maranhão. Sentença no Processo nº 0045130-49.2013.4.01.3700, de 11 de janeiro de 2018 (autos das provas, folhas 6355 a 6357).

<sup>138</sup> Cf. Poder Judiciário, Tribunal Regional Federal da 1ª Região, Seção Judiciária de Maranhão. Sentença no Processo nº 0004569-75.2016.4.01.3700, de 08 de julho de 2019 (autos das provas, folhas 6125 a 6130).

<sup>139</sup> Cf. Ministério Público Federal, Procuradoria Regional da República 1ª Região. Petição de Apelação, Processo nº 0004569-75.2016.4.01.3700/MA, 01 de fevereiro de 2022 (autos das provas, folhas 6096 a 6124).

**viii. Ação Popular de 2020 (Processo nº 1016857-96.2020.2020.4.01.3700)**

118. Em 17 de abril de 2020, foi apresentada uma ação popular questionando a legalidade da Resolução No. 11 (par. 103 *supra*) e solicitando a adoção de medidas provisórias para suspender seus efeitos. Em 12 de maio de 2020, em decisão liminar, a Oitava Vara Federal do Estado do Maranhão considerou a ação parcialmente procedente e determinou que o Estado suspendesse o processo de reassentamento das comunidades tradicionais localizadas na área de expansão do CLA até que fosse concluído o processo de consulta prévia às comunidades afetadas.<sup>140</sup>

**IX  
MÉRITO**

119. No caso *sub judice*, a Corte deve analisar a alegada responsabilidade do Estado do Brasil em prejuízo de 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara por violações de diversos direitos convencionais relacionados à falta de delimitação, demarcação e titulação de seu território e às consequências derivadas da instalação e operação de um Centro de Lançamento Aeroespacial na região.

120. Nessa perspectiva, e levando em conta as alegações das partes e da Comissão, o reconhecimento parcial de responsabilidade do Estado, o Acordo entre as partes de 19 de setembro de 2024 e a competência temporal da Corte, o Tribunal procederá à análise do mérito na seguinte ordem (i) as alegadas violações dos direitos à propriedade coletiva; à livre determinação; à consulta prévia, livre e informada; de circulação e residência; à vida digna; à integridade pessoal; à liberdade pessoal; às garantias judiciais; à proteção da honra e da dignidade; à igualdade perante a lei; e ao acesso à justiça; (ii) as alegadas violações dos direitos à alimentação adequada, à moradia adequada, à água, à participação na vida cultural, a um meio ambiente saudável, à liberdade de associação, à proteção da família, a uma vida digna e à educação; e (iii) o princípio da igualdade e da não discriminação, o direito à igualdade perante a lei e a discriminação estrutural.

<sup>140</sup> Cf. Poder Judiciário, Justiça Federal de 1º Grau, Seção Judiciária do Maranhão, 8ª Vara Federal Ambiental e Agrária. Decisão Interlocutória na Ação Popular nº 1016857-96.2020.4.01.3700, de 12 de maio de 2020 (autos das provas, folhas 6083 a 6093).

## IX-1

**DIREITOS À PROPRIEDADE COLETIVA; À LIVRE DETERMINAÇÃO; À CONSULTA PRÉVIA, LIVRE E INFORMADA; DE CIRCULAÇÃO E RESIDÊNCIA; À VIDA DIGNA; À INTEGRIDADE PESSOAL; À LIBERDADE PESSOAL; ÀS GARANTIAS JUDICIAIS; À PROTEÇÃO DA HONRA E DA DIGNIDADE; À IGUALDADE PERANTE A LEI; E AO ACESSO À JUSTIÇA, EM RELAÇÃO ÀS OBRIGAÇÕES DE RESPEITAR OS DIREITOS E DE ADOPTAR DISPOSIÇÕES DE DIREITO INTERNO<sup>141</sup>**

***A. Argumentos das partes e da Comissão***

121. A *Comissão* observou que, em relação às Comunidades Quilombolas não reassentadas, não há controvérsia de que elas atualmente não têm título coletivo de suas terras. Ressaltou que as comunidades vêm solicitando a titulação de suas terras há várias décadas, sem que o Estado tenha concedido títulos de propriedade coletiva. De acordo com a Comissão, a falta de titulação criou um impedimento para que as comunidades usassem e desfrutassem pacificamente de suas terras e que a criação e expansão do CLA teve um impacto direto na forma como as comunidades não reassentadas se relacionam com seu território. Por outro lado, indicou que os acordos posteriores do Brasil relacionados com o uso do CLA e sua expansão geraram uma situação de incerteza e angústia nessas comunidades, já que poderiam ser reassentadas a qualquer momento. Acrescentou que, no caso de o Estado entregar terras alternativas, o consentimento das Comunidades Quilombolas é fundamental.

122. Com relação às Comunidades Quilombolas reassentadas em sete agrovilas, ele observou que elas foram forçadas a entrar clandestinamente nas áreas do CLA, enfrentando restrições óbvias ao seu livre acesso a áreas de culto, cemitérios e ao mar, o que também violaria seu direito de ir e vir. Além disso, ele observou que essas comunidades não tiveram seu território reconhecido e que o Estado deveria conceder benefícios às comunidades que foram “deslocadas” na década de 1980 como forma de conseguir sua coexistência com o empreendimento.

123. Com relação à suposta responsabilidade do Estado na construção do CLA e no reassentamento das Comunidades Quilombolas, a Comissão observou que não se conhece o critério adotado pelo Estado para o pagamento de indenizações às comunidades reassentadas, que nem todas as famílias receberam indenizações e que as quantias pagas foram insignificantes. Ressaltou que os títulos concedidos individualmente aos reassentados não garantem a integridade territorial das comunidades e que esses títulos contribuem para o conflito e para a quebra da dinâmica comunitária. Ressaltou que a titulação individual não reconhece o caráter coletivo da propriedade, permite que as cotas dos coproprietários sejam colocadas no mercado, desintegrando a propriedade comunal, não respeita as decisões da comunidade em relação às formas tribais de transmissão de domínio e gera uma

<sup>141</sup> Artigos 4, 5, 7, 8, 11, 13, 21, 22, 24, 23, 25 e 26 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 2 do mesmo instrumento.

lacuna no acesso das comunidades ao território, já que a regularização dos direitos de acordo com a lei civil de herança tem um custo alto.

124. Com relação à suposta responsabilidade estatal posterior à criação do CLA, a Comissão concluiu que o Estado não realizou uma consulta prévia às Comunidades Quilombolas, nem um estudo para identificar a proporcionalidade e o impacto de tal extensão sobre os direitos das comunidades que seriam afetadas. Acrescentaram que o Decreto de 1991 continua afetando a segurança jurídica da posse dos territórios tradicionais das comunidades que ainda não possuem títulos de propriedade. Com relação aos acordos assinados pelo Estado com terceiros e ao desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, a Comissão indicou que as atividades realizadas em parte do território “evidencia uma articulação estatal claramente voltada para a consolidar e desenvolver o CLA”, o que “parece em suma requerer a afetação do território tradicional em uma porção maior à atualmente construída para obter seu melhor aproveitamento incorporando fins comerciais”. Segundo a Comissão, a identificação dos impactos e sua incidência sobre os interesses das comunidades Quilombolas deve ser realizada com a participação das comunidades. Também destacou que o Estado deveria ter realizado um estudo de impacto ambiental e cultural e uma consulta prévia para obter o consentimento das comunidades.

125. Além disso, a Comissão observou que a falta de reconhecimento e titulação coletiva da propriedade das Comunidades Quilombolas gerou uma situação de medo, ansiedade e insegurança. Especificamente, observou que o simples fato de não ter o título de sua propriedade após mais de quatro décadas afeta sua sobrevivência física e cultural como povo, de acordo com seus modos de vida ancestrais. Observou a ocorrência de várias ameaças e assédio contra membros das comunidades, vinculados ao funcionamento do CLA, e a suposta participação de autoridades estatais, que foram denunciadas às autoridades competentes, sem que nenhuma medida de proteção tenha sido adotada em favor das comunidades. De acordo com a Comissão, isso, juntamente com a falta de investigação ou esclarecimento dos fatos, pode contribuir para a continuidade do risco que as comunidades enfrentam.

126. Por fim, em suas observações sobre o Acordo apresentado pelo Estado, a Comissão observou que seu objeto está relacionado a uma “promessa de titulação de 78.105 hectares às Comunidades Quilombolas de Alcântara”, o que “confere ao Estado um longo prazo para iniciar um procedimento administrativo e não confere segurança jurídica às comunidades quanto às consequências do descumprimento”, colocando-as, assim, em “uma condição adicional de vulnerabilidade em relação ao Estado”. Além disso, indicou que o Estado brasileiro não esclareceu “como o Acordo foi elaborado e em que medida as comunidades quilombolas participaram de forma livre, prévia e informada”. Por outro lado, ressaltou que o Acordo não justificou o uso do território do CLA, nem esclareceu as consequências de sua manutenção para possíveis indenizações e terras alternativas para as comunidades que foram removidas do local. Dessa forma, a Comissão ressaltou que o acordo não contempla todas as controvérsias do caso perante a Corte, uma vez que os fatos do caso *sub judice* não



se restringem à titulação territorial. Consequentemente, concluiu que o Estado não reconheceu sua responsabilidade “em relação a todos os ilícitos ocorridos, não os fez parar e não os reparou integralmente”.

127. As *representantes* enfatizaram que, até a presente data, nenhuma das Comunidades Quilombolas de Alcântara teve seu direito à propriedade coletiva reconhecido e que o eventual reconhecimento por meio de títulos individuais não pode ser considerado como cumprimento das obrigações internacionais derivadas do artigo 21 da Convenção. Argumentaram que, na realidade, a imposição de uma forma de titulação desvinculada do modo tradicional de organização e gestão territorial da comunidade também é uma forma de violação do direito à autodeterminação em relação ao direito à propriedade coletiva. Advertiram que o Estado não realizou nenhuma consulta sobre a ampliação do CLA, nem a assinatura de novos acordos e convênios para a exploração da área, o que implicaria em restrições ou ameaças de restrições aos direitos territoriais das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Tampouco consultou ou obteve o consentimento das comunidades antes de impor limitações e restrições ao uso do território dos Quilombolas de Alcântara e de seus recursos naturais, como a proibição da pesca em determinados períodos e a restrição à construção de novas casas em algumas áreas. As representantes argumentaram que, até o momento, não foram realizados grandes estudos de impacto ambiental sobre a instalação e operação do CLA, nem sobre os planos de expansão projetados para as décadas seguintes. Também argumentaram que, embora o despejo das comunidades e seu confinamento em agrovilas tenha ocorrido antes do reconhecimento da competência contenciosa da Corte, permanece a obrigação de realizar um procedimento de consulta prévia, livre e informada com as comunidades como parte do procedimento de licenciamento ambiental. Por outro lado, indicaram que a ausência de regulamentação interna no Brasil com relação ao dever de consultar as comunidades quilombolas sobre questões que as afetam é, por si só, uma violação da obrigação internacional de adaptar seu direito interno às normas internacionais.

128. As representantes também destacaram que os membros das comunidades que não foram reassentadas vivem há décadas sob o risco permanente de novas realocações forçadas e da imposição de novas limitações ao uso de seu território tradicional e de seus recursos naturais, em virtude das convenções e acordos que o Brasil assinou para o uso do CLA, o que lhes causa angústia e sensação de incerteza. Indicaram que a ausência de titulação tem impedido o pleno uso e gozo do território de forma pacífica.

129. Além disso, as representantes argumentaram que a situação em que vivem as comunidades realocadas nas agrovilas é caracterizada como “deslocamento forçado interno prolongado, causado por condições de violência, racismo e abuso de poder, colocando essas comunidades em situação de particular vulnerabilidade econômica, social, cultural e ambiental”. Argumentaram que essa “violação contínua dos direitos humanos” só terminaria quando as comunidades reassentadas retornassem “voluntari[amente], [com segurança e dignidade] [...] a suas casas ou local de residência

habitual, ou quando seu reassentamento voluntário [ocorresse] em outra parte do território, incluindo o local onde eles inicialmente se estabeleceram". Também alegaram que o Estado impôs diversas limitações aos residentes das agrovilas, como o impedimento da construção de novas casas, dificuldades de acesso ao mar, entre outras, o que violaria seu direito de circulação e residência. Além disso, o reassentamento teria impactado na perda da forma tradicional de gestão territorial das comunidades, já que as agrovilas representam uma aglomeração culturalmente inadequada de diferentes comunidades, o que também leva à impossibilidade de exercer seu direito à autodeterminação. As representantes afirmaram que, como consequência da interpretação conjunta do direito à propriedade coletiva e do direito a uma vida digna e culturalmente adequada, o direito à autodeterminação também abrange a autonomia territorial. Argumentaram que, embora a instalação do CLA tenha prejudicado enormemente as práticas vinculadas à tradição histórico-cultural das comunidades reassentadas, como a pesca, a caça e a produção agrícola, elas mantiveram seu vínculo cultural com o território. As representantes concluíram que as comunidades "forçadamente deslocadas" não receberam indenização integral ou terras alternativas adequadas.

130. As representantes consideraram que a falta de titulação faz com que as 27 comunidades (aproximadamente 2.000 pessoas) que ocupam os 12.645 hectares para a expansão do Programa Espacial e as pessoas que vivem nos 40.655 hectares cujo território seria utilizado para o reassentamento das primeiras, permaneçam em uma situação de insegurança quanto à posse de suas terras e ao risco de despejo forçado.

131. Além disso, as representantes argumentaram que as diversas limitações que as Forças Armadas impuseram às comunidades reassentadas tiveram um impacto direto em seu direito de circulação e residência. Isso se deve à impossibilidade de manter os laços familiares, já que os filhos dos residentes das agrovilas foram impedidos de construir suas próprias casas no local, o que causou um êxodo de jovens da região. As comunidades quilombolas que não foram realocadas também sofreram restrições indevidas em seu direito de circulação e residência devido à falta de acesso à terra e aos recursos dentro do perímetro do CLA.

132. Finalmente, em suas observações sobre o Acordo apresentado pelo Estado, as representantes reconheceram o documento, mas destacaram, no que se refere ao reconhecimento do território tradicional quilombola, que este deve ser entendido nos termos do laudo antropológico, que vai além da titulação dos 78.105 hectares a que se refere o texto do Acordo. Nesse sentido, esclareceram que a exclusão dos hectares ocupados pelo CLA do compromisso de titulação do território quilombola "não decorreu, entretanto, do fato da mesma não ser território tradicional Quilombola. A exclusão já sinalizava, à época, um intento do Estado de conciliação entre os interesses relativos à implementação do CLA e os relativos à promoção dos direitos Quilombolas". Ressaltaram que o Acordo representa um reconhecimento por parte do Estado de sua obrigação de titular o território quilombola. Ao mesmo tempo, consideraram-no um "compromisso futuro", já que a viabilidade da titulação depende, entre outros

fatores, “da desapropriação de terras com títulos de propriedade privada válidos incidentes sobre o território Quilombola, da resolução de ações discriminatórias públicas e sobrestamento de ações possessórias em andamento”. Argumentaram que o Acordo não oferece uma solução para “[a] violação do direito à propriedade coletiva em razão à emissão, em 2021, de 129 títulos individuais de propriedade” e para as supostas violações relacionadas à realocação de algumas das comunidades para as agrovilas.

133. O *Estado* reconheceu sua responsabilidade internacional pela violação do direito à propriedade, em virtude da falta de demarcação e titulação do território das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Indicou que a disputa territorial no presente caso se restringe a aproximadamente 12.000 hectares, que seria a área de interesse do Programa Espacial Brasileiro. Por outro lado, assinalou que não reconhece sua responsabilidade pelas alegadas violações relacionadas ao direito à consulta e consentimento prévios, bem como ao direito à propriedade em relação aos atos de desapropriação e reassentamento ocorridos na década de 1980, aos direitos à integridade pessoal, à liberdade de expressão e aos direitos políticos. Em relação a estes últimos, o Estado argumentou que não há fundamentos de fato ou de direito para as violações. Ressaltou que não foi comprovado que o direito de acesso à informação tenha sido afetado e que, na instalação do CLA, foi mantido um diálogo com as comunidades locais durante o processo de reassentamento, dando-lhes a oportunidade de expressar sua opinião. Além disso, afirmou que não foi comprovada nenhuma violação de direitos políticos, que estes sempre foram garantidos às comunidades de Alcântara e que eventuais limitações ao gozo desses direitos devem ser analisadas de forma contextualizada no âmbito da situação socioeconômica do Estado do Maranhão, sem que haja nexo causal com a conduta estatal específica denunciada neste caso ou com a instalação do CLA. Também argumentou que as restrições de circulação são realizadas apenas por via marítima e na zona interna da zona de proibição por períodos de 1 a 5 dias por razões de segurança.

134. O Estado argumentou ainda que a atividade estatal relacionada ao CLA está associada a um projeto estratégico relacionado à segurança nacional, que está vinculado à própria ideia de soberania nacional. O Brasil argumentou que as características das atividades do CLA demonstram que se trata de uma iniciativa única no mundo e de singular relevância estratégica, de interesse das próprias comunidades, da região em que estão inseridas e de toda a sociedade brasileira.

135. Com relação à ameaça ou risco iminente de deslocamento forçado das Comunidades Quilombolas que atualmente ocupam a área da Zona Operacional do CLA, o Estado enfatizou em suas alegações finais que nenhum deslocamento ocorrerá sem o devido processo de consulta prévia, livre e informada, nos termos da Convenção 169 da OIT.

136. Posteriormente à apresentação das alegações finais escritas e das observações sobre os anexos (pars. 12 e 13 *supra*), o Estado enviou à Corte uma cópia do Acordo, datado de 19 de setembro de 2024, assinado por autoridades governamentais

e representantes das supostas vítimas. Como parte dos compromissos assumidos no Acordo, o Presidente do INCRA assinaria o Certificado de Reconhecimento e Delimitação de 78.105 hectares, incluindo a área de 12.645 hectares contígua ao limite norte do CLA, como Território Quilombolas de Alcântara. O Acordo prevê que o INCRA iniciará a titulação do território identificado e declarado em um prazo máximo de 12 meses a partir de sua assinatura. Estabelece que a titulação será concedida às áreas já registradas em nome da União, e que será dada prioridade às áreas limítrofes e localizadas ao norte do CLA.

### ***B. Considerações da Corte***

137. No presente caso, a Comissão e as representantes alegaram que o Estado violou os direitos à propriedade coletiva, à consulta prévia, livre e informada, de circulação e residência, à integridade pessoal e à livre determinação das Comunidades Quilombolas de Alcântara, por (i) não delimitar, titular e demarcar seu território; (ii) não garantir seu uso e gozo livre e pacífico, impondo restrições ao acesso a recursos naturais, cemitérios e locais de culto, e proibições de fazer melhorias ou construir novas casas em seu território; (iii) ter reassentado 31 Comunidades Quilombolas em agrovilas até o momento, sem compensação justa e com consequências irreparáveis em termos de danos às suas formas tradicionais e comunitárias de gestão territorial; (iv) ter concedido títulos individuais de propriedade ao invés de reconhecer a propriedade coletiva; (v) não ter conduzido um processo de consulta prévia sobre acordos assinados entre o Brasil e outros Estados, relacionados ao uso do CLA com impacto sobre o território coletivo; (v) por ter-lhes causado sofrimento, devido às restrições impostas ao movimento em seu território e à insegurança da posse com relação à permanência ou “despejo forçado” de aproximadamente 27 comunidades quilombolas na área de “consolidação” ou “expansão” do CLA.

138. A Corte recorda que o Estado reconheceu sua responsabilidade internacional pela violação do direito à propriedade, em virtude da falta de acesso a recursos judiciais adequados e efetivos para a determinação do direito e a demarcação e titulação do território das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Ao mesmo tempo, a Corte observa que o Brasil não reconheceu sua responsabilidade internacional pelo restante das violações alegadas pela Comissão e pelas representantes no âmbito do direito à propriedade coletiva ou comunal. (par. 32 *supra*).

139. Em vista do exposto, nesta seção, a Corte abordará esses pontos na seguinte ordem: (i) considerações gerais sobre a propriedade coletiva ou comunal dos povos indígenas ou tribais; (ii) o território das Comunidades Quilombolas de Alcântara; (iii) a titulação e demarcação do território das Comunidades Quilombolas de Alcântara; (iii) o direito à consulta prévia, livre e informada; (iv) a suposta violação do direito à integridade pessoal e ao projeto de vida coletivo das Comunidades Quilombolas de Alcântara; e, (vi) conclusão.

### ***B.1 Considerações gerais sobre a propriedade coletiva ou comunal de povos indígenas ou tribais***

140. A Corte recorda sua jurisprudência segundo a qual o artigo 21 da Convenção Americana protege o estreito vínculo que os povos indígenas e tribais têm com suas terras, bem como com os recursos naturais e elementos incorpóreos delas derivados. Entre os povos indígenas e tribais, há uma tradição comunal de uma forma comunal de propriedade coletiva da terra, no sentido de que a propriedade da terra não está centrada em um indivíduo, mas no grupo e em sua comunidade.<sup>142</sup> Essas noções de domínio e posse da terra não correspondem necessariamente à concepção clássica de propriedade, mas a Corte estabeleceu que elas merecem a proteção do artigo 21 da Convenção Americana. Desconsiderar as formas específicas do direito de uso e gozo da propriedade definidas pela cultura, usos, costumes e crenças de cada povo equivaleria a sustentar que existe uma única forma de usar e dispor da propriedade, o que, por sua vez, significaria tornar ilusória a proteção do direito de propriedade desses coletivos.<sup>143</sup>

141. O Tribunal levou em consideração que os povos indígenas e tribais, pelo próprio fato de sua existência, têm o direito de viver livremente em seus territórios. A estreita relação que os povos indígenas têm com a terra deve ser reconhecida e entendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e seu sistema econômico. Para os povos indígenas, a relação com a terra não é apenas uma questão de posse e produção, mas um elemento material e espiritual a ser desfrutado plenamente, inclusive para a preservação de seu patrimônio cultural e sua transmissão às gerações futuras.<sup>144</sup> Os povos indígenas e tribais respondem a uma forma particular de ser, ver e agir no mundo, constituída com base em sua estreita relação com suas terras tradicionais e recursos naturais, não apenas porque esses são seus principais meios de subsistência, mas também porque constituem um elemento integral de sua visão de mundo, religiosidade e, portanto, de sua identidade cultural.<sup>145</sup>

142. Devido à conexão intrínseca que os povos indígenas e tribais têm com seu território, a proteção do direito de propriedade, uso e gozo sobre ele é necessária para garantir sua sobrevivência. Por outro lado, é necessário proteger, de acordo com o artigo 21 da Convenção, a conexão entre o território e os recursos naturais que os povos indígenas e tribais têm usado tradicionalmente e que são necessários para sua sobrevivência física e cultural, bem como para o desenvolvimento e a continuidade

<sup>142</sup> Cf. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2001. Série C No. 79, pars. 148 e 149; e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C No. 530, par. 122.

<sup>143</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 29 de março de 2006. Série C No. 146, par. 120, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia, supra*, par. 122.

<sup>144</sup> Cf. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua, supra*, par. 149, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia, supra*, par. 123.

<sup>145</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125, par. 135, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia, supra*, par. 123.

de sua visão de mundo. Isso é para garantir que eles possam continuar a viver seu modo de vida tradicional e que sua identidade cultural distinta, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições sejam respeitados, garantidos e protegidos pelos Estados.<sup>146</sup>

143. A jurisprudência desta Corte tem reconhecido de forma reiterada o direito de propriedade dos povos indígenas e tribais sobre seus territórios tradicionais e o dever de proteção que emana do artigo 21 da Convenção Americana, à luz das normas da Convenção 169 da OIT, das Declarações das Nações Unidas e das Declarações Americanas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como os direitos reconhecidos pelos Estados em suas legislações internas ou em outros instrumentos e decisões internacionais, formando assim um *corpus juris* que define as obrigações dos Estados Partes da Convenção Americana em relação à proteção dos direitos de propriedade indígena.<sup>147</sup> Portanto, ao analisar o conteúdo e o alcance do artigo 21 da Convenção no presente caso, a Corte levará em conta, à luz das regras gerais de interpretação estabelecidas em seu artigo 29.b e como já o fez anteriormente<sup>148</sup>, a inter-relação especial da propriedade coletiva de terras para os povos indígenas e tribais, bem como as supostas medidas tomadas pelo Estado para tornar esses direitos plenamente efetivos.<sup>149</sup>

144. Ademais, a Corte estabeleceu, ao interpretar o artigo 21 da Convenção, que o dever dos Estados de adotar medidas para garantir o direito à propriedade dos povos indígenas e tribais implica necessariamente, de acordo com o princípio da segurança jurídica, que o Estado deve delimitar, demarcar e titular os territórios das comunidades indígenas e tribais. Da mesma forma, a Corte explicou que é necessário materializar os direitos territoriais dos povos indígenas e tribais por meio da adoção das medidas legislativas e administrativas necessárias para criar um mecanismo eficaz de delimitação, demarcação e titulação, que reconheça esses direitos na prática.<sup>150</sup> O acima exposto, considerando que o reconhecimento dos direitos de propriedade comunal dos povos indígenas e tribais deve ser garantido por meio da concessão de um título de propriedade formal, ou outra forma similar de reconhecimento estatal, que dê segurança jurídica à posse da terra indígena contra a ação de terceiros ou de agentes do próprio Estado. A Corte considera que um reconhecimento meramente abstrato ou legal de terras, territórios ou recursos indígenas é praticamente sem sentido sem o estabelecimento físico, a delimitação e a demarcação da propriedade.<sup>151</sup>

<sup>146</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, *supra*, pars. 124, 135 e 137, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 124.

<sup>147</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, *supra*, pars. 127 e 128, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 125.

<sup>148</sup> Cf. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*, *supra*, par. 148, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 125.

<sup>149</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, *supra*, par. 124, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 125.

<sup>150</sup> Cf. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*, *supra*, pars. 153 e 164, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 126.

<sup>151</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, *supra*, par. 143, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 126.

145. Por outro lado, a Corte recorda sua jurisprudência sobre a propriedade comunitária de terras indígenas e tribais, que afirma, *inter alia*, que: 1) a posse tradicional dos povos indígenas sobre suas terras tem efeitos equivalentes ao título de propriedade concedido pelo Estado; 2) a posse tradicional dá aos povos indígenas o direito de exigir o reconhecimento oficial da propriedade e seu registro; 3) os membros dos povos indígenas e tribais que, sem culpa própria, deixaram ou perderam a posse de suas terras tradicionais mantêm o direito de propriedade sobre elas, mesmo na ausência de título legal, exceto quando as terras foram legitimamente transferidas a terceiros de boa-fé; 4) o Estado deve delimitar, demarcar e conceder a titularidade coletiva das terras aos membros das comunidades indígenas; e 5) quando os membros dos povos indígenas e tribais tiverem perdido involuntariamente a posse de suas terras, e essas terras tiverem sido legitimamente transferidas a terceiros de boa-fé, os primeiros têm o direito de recuperá-las ou de obter outras terras de igual tamanho e qualidade.<sup>152</sup>

146. No mesmo sentido, a Corte estabeleceu que a falta de delimitação e demarcação efetiva pelo Estado dos limites do território sobre o qual existe o direito de propriedade coletiva de um povo indígena ou tribal pode criar um clima de incerteza permanente. Isso pode resultar em uma falta de certeza quanto à extensão geográfica de seu direito de propriedade coletiva e, conseqüentemente, quanto à medida em que eles podem usar e desfrutar livremente de seus bens.<sup>153</sup>

147. Por outra parte, a Corte advertiu que “a garantia adequada da propriedade comunitária não implica apenas seu reconhecimento nominal, mas também a observância e o respeito à autonomia e à livre determinação das comunidades indígenas sobre suas terras”.<sup>154</sup> Este Tribunal assinalou que as comunidades indígenas devem ser consideradas como sujeitos coletivos, que, como tais, exercem certos direitos, como a propriedade da terra, “a partir de uma dimensão coletiva”.<sup>155</sup> Assim, os Estados devem adaptar sua legislação interna para reconhecer a personalidade jurídica dos povos indígenas, de modo que eles possam exercer os direitos relevantes, inclusive a propriedade da terra, de acordo com suas tradições e modos de organização.<sup>156</sup>

148. Com relação ao direito à propriedade coletiva, este não é absoluto e quando os Estados impõem limitações ou restrições ao seu exercício, devem fazê-lo de acordo com diretrizes estabelecidas por lei, e que sejam necessárias, proporcionais

<sup>152</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai*, *supra*, par. 128, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 127.

<sup>153</sup> Cf. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*, *supra*, par. 153, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 128.

<sup>154</sup> *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400, par. 153, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 129.

<sup>155</sup> *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*, *supra*, par. 149, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 129.

<sup>156</sup> Cf. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 28 de novembro de 2007. Série C No. 172, par. 172, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 129.

e visar de um objetivo legítimo em uma sociedade democrática.<sup>157</sup> Ademais, no caso do direito à propriedade coletiva dos povos indígenas, também deve ser entendido que uma limitação ou restrição ao direito à propriedade não implica a negação de sua subsistência como povo. Em consequência, além dos critérios mencionados acima, o Estado deve verificar que tais restrições ou limitações não implicam em tal negação.<sup>158</sup>

149. Com relação às obrigações derivadas das disposições do direito interno brasileiro, a Corte recorda que a Constituição de 1988, atualmente em vigor, estabelece no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que “[a] os remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes títulos respectivos”.<sup>159</sup> Da mesma forma, o Decreto nº 4.887, de 2003, estipulou em seu artigo 2º que os remanescentes das Comunidades Quilombolas são considerados “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.<sup>160</sup> Além disso, o referido Decreto assegura que a titulação dos territórios quilombolas será reconhecida e registrada mediante a outorga de título coletivo e indivisível às comunidades, com a inserção obrigatória de cláusula de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade das referidas terras.<sup>161</sup>

## **B.2 O direito ao território das Comunidades Quilombolas de Alcântara**

### **B.2.1 Reconhecimento do território tradicional, compromisso por meio de acordo de titulação coletiva e títulos individuais**

150. As provas dos autos indicam que as Comunidades Quilombolas de Alcântara ocupam o território que reivindicam como seu desde, ao menos, o século XIX.<sup>162</sup> Segundo o antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida, “a partir desse

<sup>157</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, *supra*, par. 144, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 130.

<sup>158</sup> Cf. *Caso do Povo Saramaka Vs. Suriname*, *supra*, par. 128, e *Caso dos Povos Rama e Kriol, Comunidade Indígena Crioula Negra de Bluefields e outros Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 1º de abril de 2024. Série C No. 522*, par. 229.

<sup>159</sup> Artigo 68 do ADCT. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).

<sup>160</sup> Artigo 2, Decreto No. 4.887, 20 de novembro de 2003. Regula o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas a que se refere o artigo 68 da Lei de Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm).

<sup>161</sup> Artigo 17, Decreto No. 4.887, 20 de novembro de 2003. Regula o procedimento de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas a que se refere o artigo 68 da Lei de Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm).

<sup>162</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 49 (autos das provas, folha 178); Perícia realizado por Davi Pereira Junior em 14 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7725); Perícia realizado por Daniel Pinheiro Viegas em 15 de outubro de 2022, p. 29 (autos das provas, folha 7599); Memorial de *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da



início do século XIX, os registros administrativos sobre quilombos na região de Alcântara, cujas primeiras ocorrências datam desde o início do século XVIII, aumentam significativamente”.<sup>163</sup> O senhor Berno de Almeida afirmou que as Comunidades Quilombolas de Alcântara foram submetidas a poucas intervenções em seus territórios ao longo de quase dois séculos, até que o Estado decidiu declarar por decreto aproximadamente 66% de seu território historicamente ocupado como “área de utilidade pública” para a instalação do CLA.<sup>164</sup>

151. O laudo antropológico do senhor Berno de Almeida, realizado no âmbito de um inquérito civil instaurado pela Procuradoria Geral da República (Ministério Público Federal), identifica como território das Comunidades Quilombolas de Alcântara as terras delimitadas ao norte pela Baía de Cumã e pelo Oceano Atlântico, a leste pelo Oceano Atlântico, ao sul pela Baía de São Marcos e a oeste pelo Rio Itapetininga.<sup>165</sup> A perícia de Davi Pereira Junior e os depoimentos prestados por Maria Luzia da Silva Diniz, Justina Alves Lemos, Inaldo Faustino Silva Diniz e Gabriel Sodré na audiência confirmam que a área acima mencionada foi historicamente ocupada pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara, incluindo os 8.713 hectares destinados à criação do CLA.<sup>166</sup>

152. Provas oferecidas pelo próprio Estado confirmam que as 31 comunidades reassentadas nas sete agrovilas foram removidas da área atualmente ocupada pelo CLA, onde viviam desde, pelo menos, a segunda metade do século XIX.<sup>167</sup> Adicionalmente,

---

Universidade do Estado do Amazonas (autos do mérito, folha 985), e Memorial de *Amicus curiae* do Programa de Extensão Acesso ao Sistema Interamericano de Direitos Humanos (aSIDH) da UFPE, pesquisadores do Programa de Pós-graduação em Direito da UFPE, do Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), do Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), do Programa de Extensão Direitos em Movimento da Universidade de Pernambuco (UPE) e da Rede Nova Cartografia Social, p. 8 (arquivo de mérito, folha 1096).

<sup>163</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 49 (autos das provas, folha 178).

<sup>164</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 53 (autos das provas, folha 180).

<sup>165</sup> Cf. Perícia de Davi Pereira Junior de 14 de abril de 2023, p. 14 (autos das provas, folha 7713), e Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 156 e 157 (autos das provas, folha 232). Veja também o MAPA 1 que acompanha esta Sentença.

<sup>166</sup> Cf. Perícia de Davi Pereira Junior de 14 de abril de 2023, p. 45, 46 e 64 (autos das provas, folhas 7744, 7745 e 7763); Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz, prestado na audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento de Justina Alves Lemos, prestado na audiência pública perante a Corte no presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz, prestado na audiência pública, realizada neste caso em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões, e Depoimento de Gabriel Sodré prestado na audiência pública, realizada neste caso em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>167</sup> Cf. Ação civil pública de 10 de novembro de 1999, assinada pelo Procurador Geral da República (autos das provas, folhas 388 e 389); Ata de 27 de julho de 1983, da primeira reunião da Comissão para a elaboração do projeto de realocação das populações da área de segurança do Centro de Lançamento de Alcântara (autos das provas, folhas 375 a 379); Perícia Psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folhas 7590 e 7599); Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 87 (autos das provas, folha 305); Perícia de Davi Pereira Junior de 14 de abril de 2023, pp. 15, 16 e 42 a 45 (autos das provas, folhas 7714, 7715, 7741 a 7744); Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz, prestado na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 no 157º Período

em uma ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em agosto de 2003, esse órgão solicitou que a União e a Fundação Cultural Palmares fossem condenadas a concluir o procedimento administrativo de reconhecimento e titulação das terras das Comunidades Quilombolas de Alcântara, de acordo com as dimensões territoriais acima mencionadas.<sup>168</sup> Na mesma linha, uma decisão judicial de 2006 também reconheceu o território tradicional das Comunidades Quilombolas de Alcântara com a extensão e os limites supra referidos.<sup>169</sup> Nesse sentido, o RTID - instrumento formal de identificação do território para fins de titulação -, publicado em 2008 no Diário Oficial da União, identificou como território das Comunidades Quilombolas de Alcântara a área correspondente a todo o território reivindicado, com exceção do perímetro ocupado pelo CLA.<sup>170</sup>

153. Em vista do exposto, esta Corte observa que a ocupação tradicional das Comunidades Quilombolas de Alcântara do território que reivindicam como seu<sup>171</sup> emerge claramente da prova dos autos e não foi contestada pelo Estado, nem no âmbito interno nem no internacional. A despeito disso, persistem argumentos sobre a utilidade pública<sup>172</sup>, a consolidação do Programa Aeroespacial Brasileiro<sup>173</sup> e as consequências da ocupação de quatro décadas do CLA na faixa litorânea, da qual centenas de famílias pertencentes a 31 comunidades foram deslocadas à força, retirando-as de seus modos de vida tradicionais.

154. A declaração de utilidade pública originalmente emitida em 1980 por decreto do governo militar, então no poder<sup>174</sup>, serviu de base para a realocação compulsória de 31 comunidades quilombolas de Alcântara que habitavam a área onde o CLA foi posteriormente instalado. Dado o contexto de ausência do Estado de Direito, as Comunidades Quilombolas de Alcântara afetadas pela declaração de utilidade pública acima mencionada não dispunham de recursos administrativos ou judiciais eficazes para contestar as desapropriações ou reivindicar medidas de restituição ou compensação. No entanto, esses argumentos não prejudicam a ocupação histórica dos territórios pelas Comunidades Quilombolas, mas reforçam as obrigações legais do Brasil de garantir a propriedade coletiva das comunidades.

---

Ordinário de Sessões, e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz, prestado na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>168</sup> Cf. Ação Civil Pública ajuizada pelo Ministério Público Federal em 15 de agosto de 2003, Processo nº 2003.7826-3 (autos das provas, folhas 6146 a 6176).

<sup>169</sup> Cf. Poder Judiciário, Justiça Federal de 1º Grau, Seção Judiciária do Maranhão, 5ª Vara Federal Ambiental e Agrária. "Assentimento de audiência no Processo Nº 2003.37.00.008868-2, 27 de setembro de 2006 (autos das provas, folhas 5680 a 5682).

<sup>170</sup> Cf. Diário Oficial da União nº 214 de 4 de novembro de 2008 (autos das provas, folha 5687).

<sup>171</sup> O território de 85.537,3 hectares é limitado ao norte pela Baía de Cumã e pelo Oceano Atlântico, a leste pelo Oceano Atlântico, ao sul pela Baía de São Marcos e a oeste pelo Rio Itapetinga.

<sup>172</sup> Cf. Programa Nacional de Atividades Espaciais 2005-2014, Agência Espacial Brasileira, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2005, pp. 84 e 85 (autos das provas, folhas 6.728 e 6.729).

<sup>173</sup> Cf. Contestação do Estado, págs. 112 e 118 (autos do mérito, folhas 492 e 498); Escrito de Reconhecimento de Responsabilidade (autos do mérito, folha 950) e Alegações Finais do Estado, págs. 12 a 16 (autos do mérito, folhas 1.280 a 1.284).

<sup>174</sup> Cf. Decreto Estadual nº 7820, de 12 de setembro de 1980, do Estado do Maranhão (autos das provas, folhas 6.767 e 6.768). Ver também Decreto de 8 de agosto de 1991 da Presidência da República (autos das provas, folha 6801).

155. Nesse sentido, a extensão total do território tradicionalmente ocupado pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara foi aquela inicialmente identificada pelo antropólogo Alfredo Wagner Berno de Almeida (par. 151 *supra*). Ao mesmo tempo, o Acordo alcançado pelas partes em 19 de setembro de 2024, pelo qual os órgãos estatais envolvidos se comprometem com a titulação coletiva de 78.105 hectares como território tradicional quilombola no RTID do INCRA<sup>175</sup>, a critério da Corte, constitui um mecanismo para compatibilizar e efetivar os direitos das Comunidades Quilombolas de Alcântara à sua propriedade, vis-à-vis os interesses de utilidade pública vinculados ao Programa Espacial Brasileiro.

156. Apesar do estudo antropológico do senhor Berno de Almeida<sup>176</sup> e da identificação de seu território tradicional pelo INCRA<sup>177</sup>, o Estado ainda não tomou as medidas necessárias para delimitar o território com vistas a um processo de titulação coletiva que proporcione segurança jurídica às 171 comunidades quilombolas de Alcântara. Em 19 de setembro de 2024, mediante a assinatura de um Acordo com as organizações representativas das vítimas, o Estado se comprometeu a delimitar e titular como Território Quilombola de Alcântara a área correspondente a 78.105 hectares, reconhecida no RTID.

157. Quanto à titulação, a Corte vem interpretando o artigo 21 da Convenção de forma a garantir aos povos indígenas e tribais a segurança jurídica com relação ao seu direito à propriedade coletiva, em termos da obrigação do Estado de delimitar, demarcar, titular e promover a desintrusão dos territórios das comunidades indígenas e tribais (pars. 140-149 *supra*). Deve-se observar que o Brasil, além de ser parte da Convenção Americana desde 25 de setembro de 1992, ratificou a Convenção 169 da OIT em 25 de julho de 2002, que entrou em vigor para o Brasil em 25 de julho de 2003. Nesse tratado, os Estados são obrigados a reconhecer o direito dos povos indígenas e tribais à propriedade de seus territórios tradicionais, devendo, para tanto, tomar as medidas necessárias para garantir a titulação por posse.

158. Por outro lado, a Corte observa que em 2021 - em vez de avançar com a titulação coletiva - o Estado concedeu 129 títulos individuais de propriedade<sup>178</sup> a alguns dos membros das Comunidades Quilombolas reassentados nas Agrovilas após a realocação compulsória imposta pelas Forças Armadas no contexto da ditadura militar vigente na década de 1980. A esse respeito, esta Corte considera que a concessão de títulos individuais no presente caso não proporcionou segurança jurídica às Comunidades Quilombolas de Alcântara como um coletivo.

<sup>175</sup> De acordo com a cláusula segunda do Acordo, as comunidades Quilombolas manifestaram sua conformidade com a existência e o funcionamento do CLA onde se encontra instalado e se comprometeram a não levantar mais questionamentos a esse respeito. Cf. *Acordo de Conciliação, Compromissos e Reconhecimentos Recíprocos*, Procuradoria Geral da União, 19 de setembro de 2024, cláusula segunda (autos das provas, folha 8229).

<sup>176</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 87 (autos das provas, folha 305).

<sup>177</sup> Cf. Diário Oficial da União nº 214, de 4 de novembro de 2008 (autos das provas, folha 5687).

<sup>178</sup> Cf. Perícia de Davi Pereira Junior de 14 de abril de 2023, p. 45 (autos das provas, folha 7744).

159. De fato, os imóveis com títulos individuais levam à desintegração progressiva da propriedade comunal e das modalidades culturais e comunais de administração e transmissão de propriedade. A concessão de títulos individuais de terras dentro do território quilombola fragmenta sua vocação coletiva e causa o desenraizamento das comunidades.<sup>179</sup> Trata-se de uma forma de titulação que não se coaduna com o modo tradicional de organização e gestão territorial das Comunidades Quilombolas de Alcântara

160. O Supremo Tribunal Federal do Brasil também teve o mesmo entendimento em sua decisão na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.239, na qual observou que não fazia sentido jurídico deixar de reconhecer a coletividade como titular do direito territorial, pois os Estados não têm “o direito de negar a identidade de um povo que se reconheça como tal”.<sup>180</sup> Acrescentou que “a propriedade sobre as terras que historicamente ocupam é um direito fundamental de um grupo étnico-racial minoritário dotado de eficácia e aplicação imediata”.<sup>181</sup>

### *B.2.2 Danos causados às Comunidades Quilombolas de Alcântara por causa das janelas de lançamento do CLA*

161. As Comunidades Quilombolas de Alcântara não receberam compensação alguma pelos impactos em seu território tradicional causados pelas atividades aeroespaciais no CLA, localizado em parte de seu território.

162. Segundo o que restou comprovado, as Comunidades Quilombolas de Alcântara - especialmente as 31 comunidades que foram trasladadas de forma obrigatória às agrovilas para facilitar a instalação do CLA - sofrem sistematicamente uma série de restrições ao direito de circulação no Território Quilombola, impedindo-as de visitar seus cemitérios e locais de culto, acessar cultivos agrícolas e acessar rios e costas marítimas essenciais para a pesca.

163. Quanto ao acesso aos cemitérios das comunidades próximos ao CLA, o acervo probatório indica que alguns dos cemitérios existentes foram transformados em áreas de descarte de resíduos do CLA. Outros se tornaram locais de acesso restrito, controlados pelo CLA<sup>182</sup> (par. 86 *supra*). Os recursos naturais e culturais os quais eles

<sup>179</sup> Cf. Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões; Perícia de Davi Pereira Junior, prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões; e Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023, p. 85 (autos das provas, folhas, folhas, p. 85). 85 (autos das provas, folhas 7655).

<sup>180</sup> Cf. Perícia prestada por *affidavit* de Carlos Frederico Marés de Souza Filho, datado de 11 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7812), e Decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 de 2018, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>.

<sup>181</sup> Cf. Perícia prestada por *affidavit* de Carlos Frederico Marés de Souza Filho, datado de 11 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7812), e Decisão da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3239 de 2018, disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2227157>.

<sup>182</sup> A esse respeito, durante a audiência pública perante a Corte, a senhora Maria Luzia da Silva Diniz declarou que “a gente sempre discute e lembra que nós deixamos o nosso povo que morreu e está

são impedidos de acessar ou aos quais têm acesso restrito são de valor fundamental para a sobrevivência física e cultural dessas comunidades (par. 82 *supra*).

164. O direito de circulação e à liberdade de desenvolver atividades como a pesca foram restringidos pelas decisões da CLA sobre o cronograma de lançamento de foguetes. Especificamente, como foi estabelecido perante a Corte, as chamadas “janelas de lançamento” podem durar dias ou se estender por semanas.<sup>183</sup> Durante essas janelas, o CLA restringe o acesso das Comunidades Quilombolas à costa marítima e a vários setores ao redor do complexo, impedindo-as de pescar e, portanto, perdendo sua principal fonte de alimentação e atividade econômica, além de uma das atividades mais significativas em termos culturais.<sup>184</sup> De fato, as comunidades não apenas consomem peixe como parte de sua dieta, mas também têm como atividade econômica a troca ou a venda do excedente da pesca seja para outras comunidades ou na cidade de Alcântara<sup>185</sup>, para complementar sua renda.

165. Esses danos são consequência direta e sistemática das decisões do CLA sobre a programação de janelas de lançamento de duração imprevisível que resultam em restrições ao direito de circulação das comunidades quilombolas em seu território. De acordo com os autos do processo e os depoimentos na audiência pública, as Comunidades Quilombolas de Alcântara não são indenizadas pelos danos materiais e lucros cessantes decorrentes da falta de acesso à sua principal fonte de alimentação, bem como pelos danos morais decorrentes da falta de acesso aos locais de culto. O Estado não consultou as comunidades sobre qual seria a medida de indenização mais adequada de acordo com as necessidades e a cultura dos Quilombolas.<sup>186</sup>

---

enterrado lá, então esse cemitério está abandonado, nunca mais tivemos acesso nessa área e isso para nós é muito triste, a gente não tem uma oportunidade de visitar o cemitério onde está enterrado nosso pai, nossa mãe, nosso povo”. Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz, na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>183</sup> Cf. Perícia de Carlos Alberto Gurgel Veras na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Perícia de Davi Pereira Junior na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões. No mesmo sentido, consulte Alfredo Wagner Berno de Almeida. *Lauda antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)”*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82-83 (autos das provas, folhas 5245).

<sup>184</sup> Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz, na audiência pública deste caso realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; *Declaração juramentada* de Júlio César França Pinho, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7508); Depoimento de Justina Alves Lemos na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Perícia Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; e *Lauda antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)”*, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 82 e 83 (autos das provas, folha 303).

<sup>185</sup> Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz, na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões, e Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>186</sup> A esse respeito, o perito Pereira Junior apontou que “o Estado brasileiro nunca se preocupou em formular qualquer tipo de plano como alternativa de suporte econômico às comunidades durante o período em que a janela necessite permanecer aberta”. Perícia de Davi Pereira Junior, 14 de abril de 2023, p. 51 (autos das provas, folha 7750).

### B.2.3 Conclusões

166. Com base no exposto, a Corte conclui que o Estado é responsável pela violação dos direitos à propriedade coletiva e de circulação e residência, estabelecidos nos artigos 21 e 22 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1 por (i) descumprir sua obrigação de delimitar, demarcar, titular e promover a desintrusão do território das Comunidades Quilombolas de Alcântara; (ii) conceder títulos individuais de propriedade ao invés de reconhecer a propriedade coletiva em favor da comunidade; e, (iii) descumprir seu dever de garantir o pleno uso e gozo do território coletivo às comunidades Quilombolas, incluindo medidas compensatórias pelo impacto das restrições sistemáticas durante as “janelas de lançamento” sobre o uso de seu território e sobre seu direito de circulação para o exercício de seus cultos, sua atividade econômica e sua alimentação.

### B.3 O direito à consulta prévia, livre e informada

167. A Corte já assinalou que o direito dos povos indígenas e tribais à consulta deriva de várias normas da Convenção Americana e é expressamente reconhecido pela Convenção 169 da OIT, ratificada pelo Brasil. Esse direito comporta a obrigação dos Estados de garantir a participação dos povos indígenas e tribais nas decisões relativas a medidas que podem afetar seus direitos e, em particular, o exercício de seu direito à propriedade comunal, de acordo com seus valores, costumes e formas de organização.<sup>187</sup>

168. Este Tribunal indicou que o direito à consulta prévia, livre e informada dos povos indígenas e tribais está intimamente relacionado ao direito à livre determinação dos povos, que tem manifestações específicas com relação aos povos indígenas ou tribais, considerando o vínculo especial dessas comunidades com seu território e a importância do respeito a seus direitos à propriedade coletiva e à identidade cultural.<sup>188</sup> Esses direitos devem ser garantidos, principalmente em uma sociedade pluralista, multicultural e democrática.<sup>189</sup> Isso implica a obrigação dos Estados de garantir a participação dos povos indígenas e tribais nas decisões relativas a medidas que possam afetar seus direitos e, em particular, seu direito à propriedade coletiva, de acordo com seus valores, costumes e formas de organização.<sup>190</sup>

169. Nesse sentido, a Convenção 169 da OIT reconhece as aspirações dos povos indígenas e tribais de “assumir o controle de suas próprias instituições e modos de vida

<sup>187</sup> Cf. *Caso da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros Vs. Honduras. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C n° 305, pars. 158 e 160, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 168.

<sup>188</sup> Cf. *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparaciones*. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C n° 245, par. 164, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 168. Na primeira sentença citada, como apoio à afirmação da Corte, há referência a normas e decisões judiciais de múltiplos Estados.

<sup>189</sup> Cf. *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, *supra*, par. 217, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 168.

<sup>190</sup> Cf. *Caso da Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros Vs. Honduras*, *supra*, pars. 158 e 160; e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 168.

e desenvolvimento econômico e de manter e fortalecer suas identidades, idiomas e religiões, no âmbito dos Estados em que vivem”.<sup>191</sup> Ademais, de acordo com o artigo 6.1 da Convenção 169 da OIT, “[n]a aplicação das disposições desta Convenção, os governos deverão [...] consultar os povos interessados por meio de procedimentos apropriados e, em particular, por meio de suas instituições representativas, sempre que se considerarem medidas legislativas ou administrativas que possam afetá-los diretamente”.<sup>192</sup>

170. O Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT vem reiterando que as consultas devem ser “formais, completas e conduzidas de boa fé”.<sup>193</sup> Enfatizou que “deve haver um diálogo genuíno entre os governos e os povos indígenas e tribais, caracterizado por comunicação e compreensão, respeito mútuo, boa fé e um desejo sincero de chegar a um acordo”.<sup>194</sup> Observou, ainda, que “cabe aos governos estabelecer mecanismos adequados de consulta em nível nacional e às autoridades públicas realizar essa consulta, sem interferência, de modo apropriado às circunstâncias, por meio de instituições representativas dos povos indígenas e tribais e com o objetivo de chegar a um acordo ou consentimento sobre as medidas propostas”.<sup>195</sup> Da mesma forma, enfatizou que “a consulta deve ser vista como um instrumento essencial para promover um diálogo social significativo e eficaz, o entendimento mútuo e a segurança jurídica”.<sup>196</sup>

<sup>191</sup> OIT, *Convenção nº 169 sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes*, adotada em 27 de junho de 1989 e que entrou em vigor em 5 de setembro de 1991, Preâmbulo.

<sup>192</sup> Da mesma forma, o Artigo 6.2 da Convenção nº 169 da OIT estabelece que: “O Artigo 6.2 da Convenção nº 169 estabelece que 169 da OIT estabelece que: “As consultas realizadas em aplicação da presente Convenção deverão ser conduzidas de boa-fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de chegar a um acordo ou consentimento sobre as medidas propostas” e o Artigo 15.2 do tratado estabelece que “[q]uando o Estado for proprietário de recursos minerais ou do subsolo, ou tiver direitos sobre outros recursos pertencentes a terras, os governos deverão estabelecer ou manter procedimentos por meio dos quais consultarão os povos interessados, com o objetivo de verificar se e em que medida seus interesses serão prejudicados, antes de empreender ou permitir qualquer programa de exploração ou aproveitamento de recursos pertencentes a suas terras. Os povos interessados deverão, sempre que possível, participar dos benefícios resultantes de tais atividades e deverão receber uma compensação justa por qualquer dano que possam sofrer como resultado dessas atividades.

<sup>193</sup> OIT, Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), *Comentário Geral (CEACR) - Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (No. 169)*, 7 de fevereiro de 2011, p. 11. Disponível em [https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS\\_305958/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_305958/lang--en/index.htm).

<sup>194</sup> OIT, Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), *General Observation (CEACR) - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*, 7 de fevereiro de 2011, p. 11. Disponível em

<sup>195</sup> OIT, Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), *General Observation (CEACR) - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169)*, 7 de fevereiro de 2011, p. 11. Disponível em [https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS\\_305958/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_305958/lang--en/index.htm).

<sup>196</sup> A consulta também é uma etapa importante para garantir a participação livre, efetiva e contínua dos povos indígenas e tribais nos processos de tomada de decisão que os afetam, conforme consagrado na Convenção. A Comissão lembrou que, ao ler as disposições da Convenção como um todo, fica claro que a consulta vai além de uma medida específica. A consulta também promove que todas as disposições da Convenção sejam implementadas de maneira sistemática e coordenada em cooperação com os povos indígenas, o que implica um processo gradual de estabelecimento de órgãos e mecanismos apropriados para esse fim. OIT, Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), *Observação Geral (CEACR) - Convenção sobre Povos Indígenas e Tribais, 1989 (No. 169)*, 7 de fevereiro de 2011. Disponível em: [https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS\\_717517/lang--es/index.htm](https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/indigenous-and-tribal-peoples/WCMS_717517/lang--es/index.htm).

171. Os Estados devem garantir o direito de consulta e participação em qualquer projeto ou medida que possa afetar o território de um povo indígena ou tribal, ou outros direitos essenciais à sua sobrevivência como povo, a fim de salvaguardar o direito à propriedade coletiva. Isso deve ser feito desde os primeiros estágios do desenvolvimento ou planejamento do projeto ou medida proposta, para que os povos indígenas possam realmente participar e influenciar o processo de tomada de decisão, de acordo com os padrões internacionais relevantes. Nessa linha, o Estado deve garantir que os direitos dos povos indígenas e tribais não sejam ignorados em nenhuma outra atividade ou acordo que ele faça com terceiros, ou no âmbito das decisões do poder público que afetariam diretamente seus direitos e interesses. Portanto, quando apropriado, também cabe ao Estado realizar tarefas de supervisão e controle e implantar, quando apropriado, formas de proteção efetiva desse direito por meio dos órgãos judiciais correspondentes.<sup>197</sup> Quanto às suas características, a Corte estabeleceu que a consulta deve ser realizada com antecedência, de boa-fé, com o objetivo de chegar a um acordo, de forma adequada, acessível e informada.<sup>198</sup>

172. Seguir as diretrizes acima também é necessário em virtude do direito dos povos indígenas de participar das decisões que afetam seus direitos. Nesse sentido, a Corte indicou que, em virtude dos “direitos políticos” de participação, consagrados no artigo 23 da Convenção, os povos indígenas devem ser consultados de maneira apropriada sobre o uso ou a exploração dos recursos naturais em seu território tradicional, por meio de suas próprias instituições representativas e procedimentos.<sup>199</sup> Essa participação, por sua vez, é necessária para que os povos ou comunidades indígenas possam exercer seu direito de decidir sobre suas próprias prioridades no que concerne o processo de desenvolvimento, reconhecido pelo Artigo 7 da Convenção 169 (par. 185 *infra*)<sup>200</sup>, que é exercido no âmbito do direito à livre determinação.<sup>201</sup>

<sup>197</sup> Cf. *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, *supra*, par. 167, e *Caso da Comunidade Garífuna de San Juan e seus membros Vs. Honduras*, *supra*, par. 121.

<sup>198</sup> Cf. *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, *supra*, par. 178, e *Caso da Comunidade Garífuna de San Juan e seus membros Vs. Honduras*, *supra*, par. 121.

<sup>199</sup> Cf. *Caso dos Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C n° 309, pars. 202, 203 e 230, e *Caso da Comunidade Garífuna de San Juan e seus membros Vs. Honduras*, *supra*, par. 122.

<sup>200</sup> O artigo 7 da Convenção 169 da OIT estabelece que: “1. os povos interessados deverão ter o direito de decidir suas próprias prioridades para o processo de desenvolvimento que afete suas vidas, crenças, instituições e bem-estar espiritual e as terras que ocupam ou utilizam de outra forma, e de controlar, na medida do possível, seu próprio desenvolvimento econômico, social e cultural. Além disso, esses povos devem participar da formulação, implementação e avaliação de planos e programas de desenvolvimento nacional e regional que possam afetá-los diretamente. 2 - A melhoria das condições de vida e de trabalho e do nível de saúde e educação dos povos interessados, com sua participação e cooperação, deverá ser uma prioridade nos planos para o desenvolvimento econômico geral das regiões em que vivem. Projetos especiais de desenvolvimento para essas regiões também deverão ser elaborados para promover essa melhoria. 3. os governos deverão assegurar que, quando apropriado, sejam realizados estudos, em cooperação com os povos interessados, para avaliar o impacto social, espiritual, cultural e ambiental que as atividades de desenvolvimento planejadas possam ter sobre esses povos. Os resultados desses estudos deverão ser considerados como critérios fundamentais para a implementação das atividades acima mencionadas. 4 - Os governos deverão tomar medidas, em cooperação com os povos interessados, para proteger e preservar o meio ambiente dos territórios que habitam.

<sup>201</sup> Cf. *Caso dos Povos Rama e Kriol, Comunidade Indígena Crioula Negra de Bluefields e outros Vs. Nicarágua*, *supra*, par. 235.



173. O direito à consulta também decorre do direito de participar da vida cultural. No caso *Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, a Corte observou que “[o] direito de participar da vida cultural [...] inclui o direito à identidade cultural”<sup>202</sup> e analisou esse direito nos termos do artigo 26 da Convenção Americana. Nesse caso, lembrou que “o vínculo dos membros de uma comunidade com seus territórios” se mostra “fundamental e inseparável para sua sobrevivência alimentar e cultural”.<sup>203</sup> O Tribunal também indicou que a garantia do direito à identidade cultural das comunidades indígenas e tribais, juntamente com a garantia de outros direitos (à propriedade coletiva, ao acesso à informação e à participação), “implica a obrigação dos Estados de reconhecer a participação dessas populações nas decisões relativas a medidas que possam afetar seus direitos, de acordo com seus valores, costumes e formas de organização”.<sup>204</sup> Visto que a estreita relação que os povos indígenas mantêm com a terra deve ser reconhecida e entendida como a base fundamental de suas culturas, sua vida espiritual, sua integridade e seu sistema econômico (pars. 140 e 141 *supra*), deve-se reconhecer que o direito à identidade cultural, contido no artigo 26 da Convenção, também implica a obrigação de consulta prévia, livre e informada.<sup>205</sup>

174. Cabe recordar que a obrigação de consultar os povos indígenas e tribais está diretamente relacionada à obrigação geral do Estado de garantir o livre e pleno exercício dos direitos reconhecidos no artigo 1.1 da Convenção. Isso implica o dever do Estado de organizar adequadamente todo o aparato governamental e estruturar suas normas e instituições<sup>206</sup>, de modo que a consulta às comunidades indígenas e tribais possa ser realizada efetivamente, de acordo com as normas internacionais sobre a matéria, que são diretrizes mínimas que devem ser seguidas, cujas garantias ou conteúdo podem ser reforçados pelos sistemas jurídicos nacionais. Para esse fim, em virtude da obrigação estabelecida no artigo 2 da Convenção, os Estados devem adotar as disposições de direito interno necessárias para a criação de canais de diálogo sustentados, eficazes e confiáveis com os povos indígenas e tribais nos procedimentos de consulta e participação por meio de suas instituições representativas.<sup>207</sup>

<sup>202</sup> *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, *supra*, par. 231.

<sup>203</sup> *Caso da Comunidade Indígena Xákmok Kásek Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de agosto de 2010. Série C No. 214, par. 282, e *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, *supra*, par. 252.

<sup>204</sup> *Caso da Comunidade Garífuna de Triunfo de la Cruz e seus membros*, *supra*, par. 158; *Caso dos Povos Rama e Kriol, Comunidade Indígena Crioula Negra de Bluefields e outros Vs. Nicarágua*, *supra*, par. 234, e *Caso da Comunidade Garífuna de San Juan e seus membros Vs. Honduras*, *supra*, par. 128. Nesta última decisão, a Corte, com referências a decisões anteriores, acrescentou que “esses direitos devem ser garantidos, particularmente em uma sociedade pluralista, multicultural e democrática”, e que “isso é necessário para permitir a criação de canais de diálogo sustentados, eficazes e confiáveis com os povos indígenas e tribais nos procedimentos de participação por meio de suas instituições representativas”.

<sup>205</sup> *Cf. Caso dos Povos Rama e Kriol, Comunidade Indígena Crioula Negra de Bluefields e outros Vs. Nicarágua*, *supra*, par. 234.

<sup>206</sup> *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Mérito*. Sentença de 29 de julho de 1988. Série C No. 4, par. 166, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 176.

<sup>207</sup> *Cf. Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, *supra*, par. 166, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 176.

175. Conforme indicado acima, um dos requisitos que as consultas aos povos indígenas devem cumprir é o acesso à informação. Isso vincula o direito à consulta ao direito de acesso à informação, o que, dependendo das circunstâncias do caso, pode merecer uma análise específica. O direito de acesso à informação é reconhecido pelo Artigo 13 da Convenção Americana, que “protege o direito de toda pessoa de solicitar acesso a informações sob o controle do Estado, com as exceções permitidas pelo regime de restrições da Convenção”.<sup>208</sup> O acesso a informações de interesse público, sob controle do Estado, protege as possibilidades de participação, ao mesmo tempo em que promove a transparência das atividades do Estado e a responsabilidade dos funcionários envolvidos na administração pública.<sup>209</sup>

176. Ademais, conforme reconhecido por esta Corte, “o direito dos indivíduos de obter informações é complementado por uma obrigação positiva correlativa do Estado de fornecê-las, de modo que as pessoas interessadas possam ter acesso para conhecê-las e avaliá-las”.<sup>210</sup> Essa “obrigação de transparência ativa” impõe o dever de fornecer as informações necessárias para que os indivíduos exerçam outros direitos. Os Estados devem fornecer o máximo de informações informalmente ao público, que devem ser completas, compreensíveis, fornecidas em linguagem acessível, atualizadas e fornecidas de forma eficaz para diferentes setores da população.<sup>211</sup> Essa obrigação é de suma importância em relação a atividades que possam ter um impacto substancial sobre povos indígenas ou tribais, o que é evidente no caso de projetos de grande escala que afetem seus territórios ou recursos naturais.

177. Este Tribunal recorda que é dever do Estado, e não dos povos indígenas ou tribais, demonstrar que, no caso concreto, essas dimensões do direito à consulta prévia foram efetivamente garantidas.<sup>212</sup> O descumprimento da obrigação de consultar, ou a realização de consultas sem observar suas características essenciais, pode implicar a responsabilidade internacional dos Estados.

178. À luz dos parâmetros anteriormente apontados e da competência temporal da Corte, analisaremos agora se o Estado cumpriu ou não sua obrigação de garantir o direito à participação e consulta prévia das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Essa análise se concentrará nos acordos assinados pelo Estado, relacionados ao uso da área ocupada pelo CLA, que tinham o potencial de afetar as comunidades.

179. A esse respeito, a Corte nota que, entre novembro de 1999 e setembro de 2006, o Brasil assinou e promulgou diversos acordos com a Ucrânia, relacionados com

<sup>208</sup> *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 19 de setembro de 2006. Série C No. 151, par. 77, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 173.

<sup>209</sup> *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*, *supra*, par. 86, e *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 173.

<sup>210</sup> *Caso Claude Reyes e outros Vs. Chile*, *supra*, par. 77, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 174.

<sup>211</sup> *Cf. Caso Furlan e familiares Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2012. Série C No. 246*, par. 294, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 174.

<sup>212</sup> *Cf. Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, *supra*, par. 179, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 178.

o uso de veículos lançadores, a operação de lançamentos de foguetes e a promoção da cooperação comercial e industrial entre os setores privados de ambos os países no setor espacial.<sup>213</sup> Em 2007, o Estado autorizou empresas contratadas durante a execução do contrato de 2003 assinado com a Ucrânia, que não está mais em vigor, a realizar obras nas terras das Comunidades Quilombolas de Mamuna e Baracatuiua, localizadas ao norte da área do CLA, para a construção de novos sítios de lançamento.<sup>214</sup> Em fevereiro de 2020, o Brasil promulgou o Acordo de Salvaguardas Tecnológicas (AST) referente à participação dos EUA em lançamentos a partir do CLA. O AST previa áreas de acesso restrito ao pessoal autorizado pelo governo dos EUA e áreas restritas ao pessoal autorizado pelos governos envolvidos nas atividades de lançamento.<sup>215</sup>

180. No entanto, é evidente que os referidos acordos, no mínimo, tinham e têm o potencial de causar impactos significativos nas Comunidades Quilombolas de Alcântara, seja pelo simples aumento do trânsito de pessoas de fora das comunidades em seu território, pela possível pressão sobre os recursos naturais, pelos possíveis impactos ambientais derivados do uso de diferentes tecnologias de lançamento de foguetes ou para a realização de outras atividades, seja pelo possível aumento do número de lançamentos ou de sua complexidade, o que poderia levar a um aumento das janelas de lançamento, entre muitas outras potenciais consequências.

181. A título de exemplo, de acordo com os termos do AST assinado pelo Brasil com os EUA, funcionários do governo e empresas estrangeiras podem passar pelo território das comunidades sempre que julgarem necessário. O AST também prevê que “o governo dos Estados Unidos da América deverá, em conformidade com as leis e regulamentos dos Estados Unidos da América, assegurar que Representantes Norte-americanos e/ou Licenciados Norte-americanos tenham a permissão de fornecer ao

<sup>213</sup> Cf. Decreto nº 5.266, de 8 de novembro de 2004. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da Ucrânia sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação da Ucrânia em Lançamentos do Centro de Lançamento de Alcântara, finalizado em Kiev, em 16 de janeiro de 2002. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/decreto/D5266.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/D5266.htm); Decreto nº 5.436, de 28 de abril de 2005. Promulga o Tratado entre a República Federativa do Brasil e a Ucrânia sobre Cooperação de Longo Prazo na Utilização do Veículo de Lançamento Cyclone-4 no Centro de Lançamento de Alcântara, assinado em Brasília, em 21 de outubro de 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/decreto/D5436imprensa.htm#:~:text=A%20Alc%C3%A2ntara%20Cyclone%20Space%20pagar%C3%A1,presente%20Tratado%20permanecer%20em%20vigor,eDecreto%20n%C2%945.894,de14desetembrode2006.Promulga%20oAcordo-Quadroentre%20oGoverno%20daRep%C3%BAblicaFederativa%20doBrasil%20e%20oGoverno%20daUcr%C3%A2nia%20sobre%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20nos%20Usos%20Pac%C3%ADficos%20do%20Espa%C3%A7oExterior,celebradoemKiev,em18denovembrode1999.Dispon%C3%ADvel%20em%3Ahttp%3A%2F%2Fwww.planalto.gov.br%2Fccivil\\_03/\\_ato2004-2006%2F2006%2Fdecreto%2FD5894.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5436imprensa.htm#:~:text=A%20Alc%C3%A2ntara%20Cyclone%20Space%20pagar%C3%A1,presente%20Tratado%20permanecer%20em%20vigor,eDecreto%20n%C2%945.894,de14desetembrode2006.Promulga%20oAcordo-Quadroentre%20oGoverno%20daRep%C3%BAblicaFederativa%20doBrasil%20e%20oGoverno%20daUcr%C3%A2nia%20sobre%20Coopera%C3%A7%C3%A3o%20nos%20Usos%20Pac%C3%ADficos%20do%20Espa%C3%A7oExterior,celebradoemKiev,em18denovembrode1999.Dispon%C3%ADvel%20em%3Ahttp%3A%2F%2Fwww.planalto.gov.br%2Fccivil_03/_ato2004-2006%2F2006%2Fdecreto%2FD5894.htm).

<sup>214</sup> O Ministério Público Federal, após o ajuizamento de uma ação cautelar, obteve um acordo para a transferência das obras para o perímetro territorial ocupado pelo CLA. Cf. Perícia de Davi Pereira Junior, de 14 de abril de 2023, p. 26 a 28 (autos das provas, folhas 7725 a 7727).

<sup>215</sup> Cf. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019 (autos das provas, folhas 414-430), e Decreto nº 10.220, de 5 de fevereiro de 2020. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas Relacionadas à Participação dos Estados Unidos da América em Lançamentos do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm).

Governo da República Federativa do Brasil informações relacionadas à presença [...] de material radioativo ou de quaisquer substâncias definida como potencialmente danosas ao meio ambiente ou à saúde humana, de acordo com as leis, regulamentos e políticas da República Federativa do Brasil”.<sup>216</sup> Estima-se que esse Acordo poderia afetar o vínculo de mais de 700 famílias com seu território.<sup>217</sup> Portanto, é evidente que os acordos acima mencionados não se limitam a questões de manutenção do CLA sem consequências materiais, mas sim são suscetíveis de causar impactos no território comunal das Comunidades Quilombolas de Alcântara e em seus recursos naturais e ao meio ambiente, podendo, portanto, afetar a dimensão cultural e física de sua comunidade.

182. A esse respeito, a Corte recorda que, no caso *Sawhoyamaxe Vs. Paraguai*, considerou que a aplicação de acordos comerciais bilaterais “deve ser sempre compatível com a Convenção Americana, um tratado multilateral de direitos humanos com sua própria especificidade, que gera direitos em favor dos indivíduos e não depende inteiramente da reciprocidade dos Estados”.<sup>218</sup>

183. Da mesma forma, tendo em vista os acordos relativos a substâncias potencialmente prejudiciais à saúde e/ou ao meio ambiente, a Corte considera pertinente recordar que, de acordo com o princípio de prevenção de danos ambientais, que faz parte do direito internacional consuetudinário, os Estados têm a obrigação de tomar as medidas que sejam necessárias *ex ante* a ocorrência de danos ambientais, levando em consideração que, devido a suas particularidades, após a ocorrência de tais danos, muitas vezes não será possível, muitas vezes não será possível, restaurar a situação anteriormente existente. Em virtude desse princípio, os Estados são obrigados a utilizar todos os meios à sua disposição com o objetivo de evitar que as atividades sob sua jurisdição causem danos significativos ao meio ambiente. Essa obrigação deve ser cumprida sob um padrão de devida diligência, que deve ser adequado e proporcional ao grau de risco de dano ambiental, o que implica que, em atividades reconhecidamente mais arriscadas, como o uso de substâncias altamente poluentes, como no caso em estudo, a obrigação tem um padrão mais elevado. Por outro lado, a

<sup>216</sup> Cf. Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo dos Estados Unidos da América sobre Salvaguardas Tecnológicas relacionadas à participação dos Estados Unidos da América em lançamentos a partir do Centro Espacial de Alcântara, assinado em Washington, D.C., em 18 de março de 2019 (autos das provas, folhas 421 e 422), e Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). Nota Técnica nº 03/2019-6CCR de 30 de setembro de 2019 (autos das provas, folhas 5.836 e 5.837). Além disso, a Corte recorda que, de acordo com a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, “[o]s Estados deverão tomar medidas efetivas para garantir que nenhum armazenamento ou descarte de materiais perigosos ocorra nas terras ou territórios dos povos indígenas sem seu consentimento livre, prévio e informado”. Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, adotada na 107ª Sessão da Assembleia Geral em 13 de setembro de 2007, artigo 29.2. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10220.htm).

<sup>217</sup> Cf. Ministério Público Federal, 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Populações Indígenas e Comunidades Tradicionais). Nota Técnica nº 03/2019-6CCR, de 30 de setembro de 2019 (autos das provas, folhas 5.836 e 5.837), e Perícia de Davi Pereira Junior na audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>218</sup> *Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaxe Vs. Paraguai*, *supra*, par. 140.

Corte destacou que, embora não seja possível fazer uma lista detalhada de todas as medidas que os Estados poderiam tomar para cumprir esse dever, é possível apontar algumas, relacionadas a atividades potencialmente danosas: a) regular; b) supervisionar e fiscalizar; c) exigir e aprovar estudos de impacto ambiental; d) estabelecer planos de contingência; e e) mitigar em casos de ocorrência de danos ambientais.<sup>219</sup>

184. A Corte recorda, ademais, que os Estados têm a obrigação de supervisionar e fiscalizar adequadamente as atividades sob sua jurisdição que possam causar danos ambientais significativos, para o que devem estabelecer mecanismos de monitoramento e responsabilização adequados e independentes, incluindo tanto medidas preventivas como medidas de sanção, investigação e reparação.<sup>220</sup> Especificamente, a Corte adverte que os Estados têm o dever de proteger tanto as áreas de reserva natural quanto os territórios tradicionais, a fim de evitar danos ambientais, inclusive danos causados por indivíduos e empresas privadas, por meio de mecanismos adequados de supervisão e fiscalização.<sup>221</sup> Essa obrigação se torna mais rígida quando a “natureza da atividade” representa “altos riscos” para os direitos humanos.<sup>222</sup> Adicionalmente, a Corte enfatiza que o controle que os Estados devem exercer sobre os efeitos ambientais persiste, de forma contínua, durante todos os estágios do projeto ou da atividade potencialmente perigosa, de modo que as tarefas de supervisão e controle não são separadas da implementação e do gerenciamento ambiental de tal projeto ou atividade. Essa obrigação também inclui o dever de monitorar o cumprimento e a implementação das regulamentações ambientais e, quando apropriado, sancionar o não cumprimento.<sup>223</sup>

<sup>219</sup> Cf. *Meio ambiente e direitos humanos (Obrigações do Estado em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal - interpretação e alcance dos artigos 4.1 e 5.1, em relação aos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*. Parecer Consultivo OC-23/17, 15 de novembro de 2017. Série A No. 23, pars. 142 e 145; e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 293.

<sup>220</sup> Cf. *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil*. Sentença de 4 de julho de 2006. Série C nº 149, pars. 89 e 90, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 297. Com relação ao direito a um ambiente saudável, especificamente, *Meio Ambiente e Direitos Humanos (Obrigações do Estado em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal - interpretação e alcance dos artigos 4.1 e 5.1, em relação aos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*, *supra*, par. 154. Ver também Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Medida de Precaução MC-708/19. Habitantes das Zonas Aledañas al Río Santiago a respeito do México*, Resolução 7/2020, 5 de fevereiro de 2020, par. 37.

<sup>221</sup> Cf. *Caso dos Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*, *supra*, par. 221, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 297.

<sup>222</sup> Cf. *Caso dos Povos Rama e Kriol, Comunidade Indígena Crioula Negra de Bluefields e outros Vs. Nicarágua*, *supra*, par. 169, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 297. Da mesma forma, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, *Empresas e Direitos Humanos: Normas Interamericanas*, 1 de novembro de 2019, pars. 97-103.

<sup>223</sup> Cf. *Meio ambiente e direitos humanos (Obrigações do Estado em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal - interpretação e alcance dos artigos 4.1 e 5.1, em relação aos artigos 1.1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*, *supra*, par. 153; e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 297. Ver também Conselho de Direitos Humanos, *Direito a um meio ambiente limpo, saudável e sustentável: o meio ambiente não tóxico. Relatório do Relator Especial sobre a questão das obrigações de direitos humanos relacionadas ao gozo de um ambiente seguro, limpo, saudável e sustentável*, Doc. ONU A/HRC/49/53, 12 de janeiro de 2022, par. 52. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g22/004/51/pdf/g2200451.pdf>.

185. Por outro lado, o Estado tinha o dever de realizar consultas livres, prévias e informadas às Comunidades Quilombolas de Alcântara a respeito dos acordos previamente mencionados. A Corte reitera que um dos elementos essenciais do direito à consulta é seu caráter “prévio”, de acordo com as normas e a jurisprudência interamericana, a prática dos Estados e a evolução do Direito Internacional.<sup>224</sup> Isso significa, de acordo com o artigo 15.2 da Convenção nº 169 da OIT, que os procedimentos de consulta devem ser estabelecidos ou mantidos “antes de se empreender ou autorizar qualquer programa de prospecção ou exploração dos recursos existentes nas suas terras.” Ademais, este Tribunal observou que a consulta deve ocorrer, de acordo com as próprias tradições dos povos indígenas ou tribais, nos primeiros estágios do plano de desenvolvimento ou investimento, já que a notificação antecipada permite tempo suficiente para discussão interna nas comunidades e para que uma resposta adequada seja fornecida ao Estado.<sup>225</sup>

186. Em virtude do exposto, a Corte constata que o Estado é responsável por ter descumprido sua obrigação de realizar uma consulta prévia, livre e informada às Comunidades Quilombolas de Alcântara sobre medidas suscetíveis de afetá-las, em violação dos artigos 13, 23 e 26 da Convenção Americana, em relação ao direito à propriedade comunal e às obrigações de respeitar e garantir os direitos contidos nos artigos 21 e 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo de 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara identificadas no Anexo 1 da presente Sentença.

187. Com relação à alegada violação do artigo 2 da Convenção Americana, a Corte não dispõe de elementos de prova suficientes para proceder a sua análise e, portanto, não se pronunciará sobre essa suposta violação.

#### ***B.4 A alegada violação do direito à integridade pessoal e do projeto de vida coletivo das Comunidades Quilombolas de Alcântara***

188. A Corte ressaltou que o sofrimento é uma experiência específica de cada indivíduo e de cada comunidade ou povo e que, nessa medida, sua intensidade e experiência dependem de uma multiplicidade de fatores que tornam cada pessoa ou grupo único, seres únicos.<sup>226</sup> No presente caso, ficou estabelecido que as Comunidades Quilombolas de Alcântara foram afetadas durante quatro décadas pela ação e pela omissão do Estado (pars. 78-97, 99-107 e 110-118 *supra*), no contexto de seus esforços para conseguir a delimitação, demarcação e titulação de suas terras e territórios, preservar sua cultura, suas formas de organização e suas atividades econômicas e religiosas.<sup>227</sup> Cabe à Corte Interamericana, no exercício de sua competência e com

<sup>224</sup> Cf. *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, *supra*, pars. 180 e 182, e *Caso da Comunidade Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente Vs. Guatemala*, *supra*, par. 258.

<sup>225</sup> Cf. *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Guatemala*, *supra*, par. 180, e *Caso da Comunidade Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente Vs. Guatemala*, *supra*, par. 259.

<sup>226</sup> Cf. *Caso I.V.S. Vs. Bolívia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 30 de novembro de 2016. Série C No. 329, par. 267, e *Caso do Povo Indígena Xucuru e seus membros Vs. Brasil*, *supra*, par. 171.

<sup>227</sup> Cf. Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento de Júlio César França Pinho,

suas limitações *ratione temporis*, analisar esses impactos a partir do momento em que o Brasil aceitou sua jurisdição em dezembro de 1998.

189. A perita Matsumoto afirmou que, até os dias atuais, tem estado em curso um “ processo mais amplo de desumanização e traumatização dessas populações”.<sup>228</sup> Nesse sentido, a perita argumentou que o reassentamento das 31 comunidades gerou “confusão, fatalismo [e] isolamento”. Segundo Matsumoto, “[a] mudança de vida mediada pelo mundo militar, que impõe suas regras ao cotidiano das comunidades é uma das práticas que mais dano psicossocial causa aos moradores das Comunidades Quilombolas (não só das agrovilas, mas dos territórios litorâneos em disputa pelo CLA)”.<sup>229</sup>

190. A Corte considera provado que, para permanecer em seu território tradicional, ainda que em uma região totalmente diferente, as 31 Comunidades Quilombolas reassentadas foram obrigadas a viver em espaços físicos diferentes daqueles a que estavam acostumadas, sem poder ampliar suas casas ou construir novas para seus filhos e filhas. Isso provocou o êxodo de jovens das agrovilas e do território quilombola e a desestruturação da convivência familiar.<sup>230</sup>

191. Também se considera comprovado que as Comunidades Quilombolas de Alcântara foram proibidas de acessar os cemitérios e locais de culto localizados na área ocupada pelo CLA. A esse respeito, na audiência pública perante a Corte, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, a senhora Maria Luzia da Silva Diniz, ao ser questionada se tinha acesso a algum cemitério na área ocupada pelo CLA, respondeu

Não, não temos acesso. Desde que quando a aeronáutica nos desapropriou foi proibido a nossa entrada nessa área. Então, a gente sempre discute e lembra que nós deixamos o nosso povo que morreu e está enterrado lá, então esse cemitério está abandonado, nunca mais tivemos acesso nessa área e isso para nós é muito triste, a gente não tem uma oportunidade de visitar o cemitério onde está enterrado nosso pai, nossa mãe, nosso povo<sup>231</sup>.

192. A Corte observa que existem outros cemitérios na mesma área, de modo que o acesso a eles é restrito, o que é contrário ao costume dos quilombolas de serem

prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*) em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7508); Depoimento de Justina Alves Lemos na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Perícia de Davi Pereira Junior na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; e Laudo antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 82 e 83 (autos das provas, folha 303).

<sup>228</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7628).

<sup>229</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7629).

<sup>230</sup> Cf. Perícia de Davi Pereira Junior na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>231</sup> Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

enterrados junto a seus antepassados.<sup>232</sup> A esse respeito, o laudo pericial psicossocial indicou que “a interdição aos mortos é um desenraizamento ontológico muito intenso e de característica transgeracional, à medida que interdita aos mais novos o acesso à sua história e, portanto, a uma vida de pertencimento e de continuidade de uma história coletiva e comunitária”.<sup>233</sup>

193. Por outro lado, conforme indicado acima, para acessar a costa marítima e alguns rios para atividades de pesca, caça ou agricultura dentro do perímetro do CLA, o Estado exige que eles apresentem uma autorização<sup>234</sup>, emitida por um curto período de tempo.<sup>235</sup> Nesse sentido, segundo a perita Adriana Eiko Matsumoto, um aspecto reiterado nos relatos dos Quilombolas entrevistados por ela

[...] e que explicita de modo muito evidente a mudança na vida social das populações removidas é o “carteirinha” para poder ter acesso às áreas para pesca. Além de serem removidos para áreas sem recursos e muitos distante de suas comunidades originais, o que já representa uma violência em si mesmo, há um protocolo de acesso aos antigos territórios que introduz um elemento a mais no processo da remoção: o cotidiano militarizado. Regra, controle, clandestinidade, proibição, cadastro, carteirinha, guarita, são alguns termos que aparecem e indicam a presença de um cotidiano militarizado que passa a ser parte integrante na vida das comunidades. Baseada na obediência às leis criadas pelo CLA, esse cotidiano é uma interferência na relação das pessoas com seu meio ambiente tradicional, impondo dificuldades não só de ordem física, mas também psicológicas. A sensação de estar sendo vigiado, tolhido em sua livre circulação pelo seu próprio território, de ter prestar contas a uma “autoridade” que ocupou seu território, de não reconhecimento pela ausência de porte de documentos

<sup>232</sup> Cf. Alfredo Wagner Berno de Almeida. Laudo antropológico “Os quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)”. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 171 e 172 (autos das provas, folhas 239 e 240); e Davi Pereira Junior e outros “Quilombos De Alcântara: Território e Conflito: O Intrusamento do Território das Comunidades Quilombolas de Alcântara pela Empresa Binacional Alcântara Cyclone Space”. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009, p. 71 (autos das provas, folha 5603).

<sup>233</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7630).

<sup>234</sup> Cf. Laudo antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 82 e 83 (autos das provas, folha 303); Perícia de Davi Pereira Junior, 14 de abril de 2023, p. 42 a 44 (autos das provas, folhas 7741 a 7743); Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões, e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>235</sup> Cf. Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões, e Perícia de Davi Pereira Junior durante a audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.



e cadastros são efeitos psicossociais dessa entrada do cotidiano militar no universo das comunidades.<sup>236</sup>

194. Como esta Corte estabeleceu em sua jurisprudência, o projeto de vida<sup>237</sup> fundamenta-se nos direitos que a Convenção Americana reconhece e garante. Em decisões anteriores, e à luz das características de cada caso, foi feita referência especial à afetação do direito à vida digna e do direito à liberdade, sob a perspectiva do direito à livre determinação nos diferentes aspectos da vida.<sup>238</sup> Como parte do livre desenvolvimento de sua personalidade, a pessoa tem o direito de ter suas próprias expectativas e escolhas de vida, e de fazer o que estiver razoável e lícitamente ao seu alcance para realizá-las.<sup>239</sup>

195. No caso concreto, não há dúvida de que as vítimas viram seu projeto de vida coletivo prejudicado. Essa situação foi agravada pela ação institucional, que se manifestou na falta de acesso igualitário à justiça, em um contexto de discriminação racial estrutural e sistêmica (pars. 299 e 300 *infra*). O Estado não garantiu e não protegeu o núcleo de direitos indispensáveis para o desenvolvimento de um projeto coletivo de vida digna. A duração do processo de titulação de terras, reconhecida pelo próprio Estado como não razoável, e a ausência de uma resposta judicial adequada levaram à perpetuação do abandono e à ramificação de suas consequências. Como pode ser visto acima, a falta de proteção judicial afetou de forma adversa e prejudicial as expectativas de desenvolvimento social coletivo. Os sentimentos de incerteza, medo e angústia provocados pela potencial expansão do CLA e o sentimento de humilhação experimentado por alguns membros das comunidades<sup>240</sup> levaram a um dano ao direito

<sup>236</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7626).

<sup>237</sup> A Corte entendeu que o projeto de vida inclui a realização integral de cada pessoa e se expressa, conforme o caso, em suas expectativas e opções de desenvolvimento pessoal, familiar e profissional, levando em consideração suas circunstâncias, seu potencial, suas aspirações, suas aptidões e sua vocação. Tudo isso permite à pessoa estabelecer, de maneira razoável, determinadas perspectivas ou opções de futuro e tentar acessá-las, configurando, assim, fatores que, conforme o caso, dão sentido à própria existência, à própria vida de cada ser humano. *Cf. Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 1998. Série C No. 42, pars. 147-149, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C No. 536, par. 182.

<sup>238</sup> *Cf. Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparações e Custas, supra*, par. 148.

<sup>239</sup> A jurisprudência interamericana tem favorecido uma interpretação ampla do valor da liberdade, reconhecido no artigo 7.1 da Convenção Americana, tendo considerado que esse preceito inclui um conceito de liberdade em um sentido amplo, entendido como a capacidade de fazer e não fazer tudo o que é legalmente permitido. Em outras palavras, como explicou a Corte, a liberdade constitui o direito de toda pessoa de organizar, de acordo com a lei, sua vida individual e social segundo suas próprias escolhas e convicções. A liberdade, assim definida, é um direito humano fundamental, próprio dos atributos da pessoa, que se projeta em todo o conteúdo da Convenção. *Cf. Caso Chaparro Álvarez e Lapo Íñiguez. Vs. Equador*, par. 52, e *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra*, par. 183.

<sup>240</sup> A senhora Maria Luzia da Silva Diniz afirmou que “no começo tinha um coronel, os capitães que sempre visitavam a comunidade para ver como estava, então a gente fazia nossas queixas e ele escutava, mas não podiam fazer nada, nem dizia nada também, a gente falava tudo o que queria, tudo o que achava que tava errado, e reclamava e falava mal da aeronáutica, a gente sempre falava mesmo porque eles não tiravam tudo da gente, então a gente queria pelo menos ter uma vida digna e isso não acontecia, nossa gente foi tratada como porcos, quando a gente ia buscar uma manga eles nos tratavam mal. Então isso é que dói porque nós tinha tudo, não precisava passar por nenhuma humilhação. Quando íamos para as comunidades procurar comida para dar aos nossos filhos, tudo isso ficou para trás. A comunidade não

à integridade moral dos membros das 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara como um todo, tornando a violação atribuível ao Estado.

196. O Tribunal constata que a falta de resposta judicial a suas demandas gerou intensos sentimentos de injustiça, impotência e insegurança e, portanto, afetou seu projeto de vida coletivo em seu território tradicional. Em virtude do exposto, a Corte conclui que o Estado é responsável pela violação dos direitos à vida digna, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais, à proteção da honra e da dignidade, à igualdade perante a lei e ao acesso à justiça, consagrados nos artigos 4, 5, 7, 8, 11, 24 e 25 da Convenção Americana, em relação aos artigos 1.1 e 26, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

### **B.5 Conclusão**

197. De acordo com os parâmetros jurisprudenciais sobre os direitos dos povos indígenas e tribais, à luz dos fatos estabelecidos e das considerações desenvolvidas neste capítulo, assim como do reconhecimento de responsabilidade internacional do Estado, a Corte considera que o Estado do Brasil é responsável pelas violações dos direitos à propriedade coletiva; à livre determinação; à consulta prévia, livre e informada; à liberdade de circulação e residência; pelo dano ao projeto de vida coletivo, protegidos pelos artigos 4, 5, 7, 8, 11, 13, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

## **IX- 2**

### **DIREITOS À ALIMENTAÇÃO ADEQUADA, À MORADIA ADEQUADA, À ÁGUA, A PARTICIPAR DA VIDA CULTURAL, A UM MEDIO AMBIENTE SAUDÁVEL, À LIBERDADE DE ASSOCIAÇÃO, À PROTEÇÃO DA FAMÍLIA E À VIDA DIGNA, EM RELAÇÃO À OBRIGAÇÃO DE RESPEITAR OS DIREITOS E O DIREITO À EDUCAÇÃO<sup>241</sup>**

#### **A. Argumentos das partes e da Comissão**

198. A Comissão observou que a criação e a expansão do CLA tiveram um sério impacto sobre o modo de vida das Comunidades Quilombolas em relação a suas terras e territórios, causando violações de vários direitos contidos no artigo 26 da Convenção. Considerou que a falta de reconhecimento de suas terras e territórios, mesmo por

---

tinha sum pé de fruta, nada na natureza, nada. Então, a gente tinha que ir para outras comunidades e isso é humilhante moco porque toda hora a gente passava e eles gritavam para a gente, lá vão os porcos das agrovilas, isso era muito humilhante para a gente, até hoje isso me dói". Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>241</sup> Artigos 26, 17, 16 e 4 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, e artigo 13 do Protocolo de San Salvador.

meio da concessão de um título de propriedade individual, pode afetar outros direitos relacionados, como o direito à identidade cultural, à sobrevivência organizada como povo, à moradia e à alimentação. Destacou que, no caso das comunidades reassentadas, várias famílias não têm acesso a moradia alguma, outras têm casas em situação precária, com ameaças constantes de demolição e a inexistência de documentação legal para proteger os títulos de propriedade, de modo que não atendem às condições culturais aceitáveis de acordo com a visão de mundo dessas comunidades. Segundo a Comissão, a escassez e a má qualidade das terras nas agrovilas afetaram a agricultura e o cultivo de gêneros alimentícios fundamentais para sua sobrevivência; as restrições impostas ao acesso ao mar, entre outras, impactaram outras atividades básicas e fontes de alimentação, como a caça e a pesca, além da escassez e da falta de tratamento de água, das más condições dos poços de água para consumo e da degradação ambiental devido à derrubada de árvores. Dessa forma, a Comissão concluiu que a criação e posterior expansão do CLA e as consequentes restrições impostas geraram uma situação que impede as Comunidades Quilombolas de acessar livremente suas terras e locais sagrados, afetando, assim, suas tradições e sua sobrevivência cultural e espiritual, prejudicando sua identidade cultural relacionada aos recursos naturais e alimentares.

199. Com relação aos direitos estabelecidos nos artigos 16 e 17, a Comissão destacou que diferentes comunidades foram agrupadas em uma única agrovila, o que gerou divisões entre elas, bem como limitações em sua organização, na eleição de autoridades e, em geral, afetou o exercício de seus hábitos associativos. Ele também afirmou que foram geradas tensões entre as autoridades de cada comunidade, o que levou a restrições e a uma mudança no sistema tradicional de organização e associação. Ele também indicou que a curta extensão e a má qualidade das terras alternativas e as limitações para a construção de casas e para a exploração de recursos naturais levaram à desintegração das comunidades. Argumentou que o agrupamento em agrovilas ocorreu sem levar em conta seus usos, costumes e organização social, e que a pressão demográfica aumentou com a escassez de água e áreas férteis para a agricultura e a impossibilidade de permanecer e expandir suas famílias, o que gera uma violação dos direitos à moradia, ao meio ambiente, à água, à alimentação, à proteção da família, à circulação e residência e à liberdade de associação.

200. As *representantes* alegaram que “os despejos e o deslocamentos forçados violam o direito à moradia adequada”, tanto em termos de perda da segurança da posse quanto da perda de um “teto para abrigar-se”. Eles argumentaram que esse direito também foi violado para as comunidades remanescentes, pois elas estão sob risco permanente de despejo, que os direitos das comunidades reassentadas nas agrovilas foram violados no momento de sua realocação e que os efeitos da perda de moradia, terra e propriedade permanecem até hoje, devido à falta de pagamento de indenização prévia e justa e à ausência de consulta. Em relação às agrovilas, as representantes indicaram problemas com o fornecimento de eletricidade, sérios problemas de saneamento, dificuldades ou impossibilidade de manter a prática da pesca tradicional como fonte de alimento, impactos negativos sobre as práticas

de extração artesanal de recursos naturais, sérios problemas de acesso à água, má qualidade do solo e escassez de alimentos.

201. As representantes também sustentaram que os danos ambientais causados pelo desmatamento, o esgotamento do solo e dos recursos pesqueiros devido à pressão antrópica e a falta de cobertura vegetal compatível com as práticas extrativistas tradicionais, não apenas violam os direitos a uma vida digna, à alimentação e à cultura, mas também o direito a um meio ambiente saudável. Além disso, destacaram que alguns tipos de combustíveis utilizados na propulsão de foguetes são altamente tóxicos, como no caso dos propelentes líquidos, o que parece indicar que materiais tóxicos podem estar sendo armazenados ou descartados nos territórios quilombolas de Alcântara sem que as comunidades tenham sido consultadas ou informadas.

202. De acordo com as representantes, o reassentamento resultou em profunda insegurança alimentar e econômica para as comunidades quilombolas, destruiu vínculos comunitários e intercomunitários, afetou espaços e ocasiões de celebrações e festividades culturais, reduziu a interação entre grupos e o intercâmbio produtivo, gerando uma desintegração da identidade quilombola. Afirmaram que a impossibilidade de manter os vínculos territoriais tradicionais e a alimentação de forma culturalmente adequada, a migração forçada de jovens para os centros urbanos, as restrições ilegítimas ao direito à moradia adequada, a impossibilidade de manter as formas tradicionais de reprodução sociocultural e as limitações ilegítimas ao acesso aos cemitérios ancestrais constituem violações ao direito de participação na vida cultural das Comunidades Quilombolas de Alcântara e de seus membros. Também alegaram violação do direito à educação porque o Estado não assegurou a criação de escolas suficientes nessas comunidades, não forneceu transporte escolar para acesso às escolas existentes, não garantiu a existência das séries finais do ensino obrigatório onde há escolas, nem forneceu conteúdo didático que incluía a história das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

203. No que se refere aos artigos 16, 17 e 22, as representantes enfatizaram que as comunidades reassentadas nas agrovilas foram agrupadas sem levar em consideração suas formas tradicionais de organização e gestão, que garantiram a sobrevivência e a autonomia dessas comunidades durante décadas. Argumentaram que, embora o reassentamento tenha ocorrido antes da data do reconhecimento pelo Brasil da competência contenciosa da Corte, a permanência das comunidades quilombolas nas agrovilas significa que a alegada violação da liberdade de associação continua até hoje. Além disso, argumentaram que as diversas limitações que as Forças Armadas impuseram às comunidades reassentadas tiveram um impacto direto em seu direito à proteção da família, além de seu direito de circulação e residência. Isso se deve à impossibilidade de manter os laços familiares, já que os filhos dos moradores das agrovilas foram impedidos de construir suas casas no local, o que causou um êxodo de jovens da região. Nesse sentido, argumentaram que, “sem a manutenção dos laços familiares, a preservação da identidade cultural quilombola é prejudicada e potencialmente inviabilizada no longo prazo, assim como sua subsistência, já que

a unidade familiar quilombola é, também, a forma de organização da produção econômica da comunidade". As comunidades quilombolas que não foram realocadas também sofreram restrições indevidas em seu direito de movimento e residência devido à falta de acesso à terra e aos recursos dentro do perímetro do CLA.

204. O *Estado* salientou que demonstrou a inexistência das alegadas violações dos DESC. Além disso, em suas alegações finais escritas, ressaltou que os direitos previstos no artigo 26 não estão descritos na própria Convenção Americana, mas no Protocolo de San Salvador. No entanto, indicou que levou ao conhecimento da Corte uma série de fatos e provas que demonstram que houve certa evolução progressiva na implementação dos DESC, evolução que deve ser analisada no contexto das assimetrias existentes na região nordeste do Brasil e no Estado do Maranhão, o que relativizaria a capacidade do Brasil de realizar essa evolução na medida que seria desejável. Da mesma forma, destacou que as operações realizadas pelo CLA não impossibilitam as famílias de realizarem suas atividades econômicas, pois não há restrição à atividade agrícola ou ao acesso às áreas de terra. Argumentou que as restrições de movimento são realizadas apenas por mar e na zona interna da zona de proibição, por períodos de 1 a 5 dias, por motivos de segurança.

205. Finalmente, o Estado indicou que não foi demonstrada nenhuma restrição ao direito à liberdade de associação das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Pelo contrário, argumentou que esse direito foi e continua sendo exercido livremente. Lembrou que existem várias formas de associação que se manifestam livremente, assim como as organizações peticionárias no presente caso. Na mesma linha, destacou que não há evidências de violação do direito à proteção da família e enfatizou que, neste caso, o compromisso do Estado de assegurar assistência à família, nos termos do artigo 23 da Constituição Federal brasileira, não foi prejudicado.

### ***B. Considerações da Corte***

206. A Corte observa que tanto a Comissão quanto as representantes fundamentaram a alegada violação do direito a um meio ambiente saudável no fato de que a pressão exercida sobre os recursos naturais havia levado a uma escassez de recursos para o cultivo, a caça, a pesca e a coleta. O Tribunal observa que essas alegações coincidem com os argumentos que sustentam a suposta violação dos direitos à alimentação adequada e à participação na vida cultural e, portanto, as analisará à luz dos demais direitos protegidos pelo artigo 26 que foram alegados no presente caso. Por outro lado, a Corte observa que também foram apresentados argumentos sobre o corte de árvores. No entanto, não foi oferecida nenhuma informação sobre a magnitude e os impactos que o alegado corte de árvores teria tido sobre o meio ambiente. Portanto, o Tribunal considera que não dispõe de elementos suficientes para analisar esses fatos à luz do direito a um meio ambiente saudável. Além disso, as representantes argumentaram que, como resultado do acordo entre o Brasil e a Ucrânia, o solo havia sido perfurado e o dever de prevenção havia sido violado porque não havia sido realizado um estudo de impacto ambiental e social. A Corte observa

que esses fatos não fazem parte do quadro fático estabelecido pela Comissão no Relatório de Mérito e, portanto, não se pronunciará sobre essas alegações.

207. No que diz respeito à alegada violação do direito à água, a Comissão e as representantes sustentaram que as comunidades enfrentaram dificuldades no fornecimento de água devido à escassez desse recurso, à falta de acesso e à falta de tratamento dos poços de água. A Corte considera que não foram apresentados elementos suficientes para analisar essa suposta violação e, portanto, não se pronunciará sobre o assunto.

208. No que concerne à suposta violação do direito à liberdade de associação, a Comissão e as representantes assinalaram que o agrupamento das comunidades nas agrovilas sem considerar suas formas tradicionais de gestão e organização afetou seu direito à liberdade de associação. Isso teria resultado em uma mudança no sistema tradicional de organização e funcionamento das comunidades. A Corte considera que não dispõe de provas suficientes para analisar a alegada violação desse direito.

209. Assim, a seguir, a Corte se pronunciará, em primeiro lugar, sobre os parâmetros relativos aos direitos à alimentação adequada, à moradia adequada, à participação na vida cultural, à educação e à proteção da família. Posteriormente, analisará os fatos do caso concreto à luz de tais parâmetros. Por fim, a Corte apresentará suas conclusões.

### ***B.1 Direitos à alimentação adequada, à moradia adequada, a participar da vida cultural, à educação e à proteção da família***

210. Com relação aos direitos à alimentação adequada, à moradia adequada e à participação na vida cultural, a Corte recorda que o artigo 26 da Convenção Americana incorporou os DESC em seu catálogo de direitos protegidos, mediante uma derivação das normas reconhecidas na Carta da OEA, bem como das regras de interpretação estabelecidas no artigo 29 da própria Convenção. Esta Corte indicou que essa disposição impede a limitação ou exclusão do gozo dos direitos estabelecidos na Declaração Americana e, inclusive, daqueles reconhecidos em matéria interna. Da mesma forma, de acordo com uma interpretação sistemática, teleológica e evolutiva, a Corte recorreu ao *corpus iuris* internacional e nacional sobre a matéria para dar conteúdo específico ao alcance dos direitos protegidos pela Convenção, a fim de derivar o alcance das obrigações específicas de cada direito.<sup>242</sup>

211. Adicionalmente, a Corte reiterou que existem dois tipos de obrigações que derivam do reconhecimento dos DESC, de acordo com o artigo 26 da Convenção: as de exigibilidade imediata e as de caráter progressivo. A esse respeito, a Corte recorda que, em relação às primeiras (obrigações de exigibilidade imediata), os Estados devem adotar medidas efetivas para garantir o acesso, sem discriminação, aos benefícios

<sup>242</sup> Cf. *Caso Lagos do Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C No. 340, pars. 141 a 149, e *Caso Vera Rojas e outros Vs. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de outubro de 2021. Série C No. 439, par. 95.

reconhecidos aos DESC e, em geral, para avançar rumo à plena efetividade dos DESC. Com relação ao último (obrigações progressivas), a realização progressiva significa que os Estados Partes têm a obrigação específica e contínua de avançar da forma mais rápida e eficaz possível em direção à plena realização desses direitos, dentro de seus recursos disponíveis, por meio de legislação ou outros meios apropriados. Da mesma forma, há uma obrigação de não retrocesso com relação à realização dos direitos que foram alcançados. Em virtude do acima exposto, as obrigações de respeito e garantia do tratado, bem como a adoção de medidas de direito interno (Artigos 1.1 e 2), são fundamentais para alcançar sua efetividade.<sup>243</sup>

212. A seguir, a Corte se referirá, em primeiro lugar, ao conteúdo relevante dos direitos à alimentação adequada, à moradia adequada e à participação na vida cultural para o caso *sub judice*; e, em segundo lugar, analisará a alegada responsabilidade do Estado pela violação desses direitos no presente caso.

#### *B.1.1 Direito à alimentação adequada*

213. Com relação ao *direito à alimentação adequada*, o artigo 34.j da Carta da OEA declara que “[o]s Estados Membros concordam [...] em dedicar seus maiores esforços para alcançar [...] uma nutrição adequada, particularmente acelerando os esforços nacionais para aumentar a produção e a disponibilidade de alimentos”. Da mesma forma, esse direito é amplamente reconhecido no *corpus iuris* internacional<sup>244</sup>, incluindo o Protocolo de San Salvador que, em seu artigo 12.1, afirma que “[t]oda pessoa tem direito a uma nutrição adequada que lhe garanta a possibilidade de desfrutar do mais alto nível de desenvolvimento físico, emocional e intelectual”.

214. Esta Corte estabeleceu que, a partir do artigo 34.j da Carta da OEA, interpretado à luz da Declaração Americana, e considerando os outros instrumentos citados, é possível derivar os elementos constitutivos do direito à alimentação adequada. Assim, o direito protege, essencialmente, o acesso das pessoas a alimentos que permitam uma nutrição adequada e sejam apropriados para a preservação da saúde.

215. O Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas (doravante denominado “Comitê DESC”), com base no PIDESC, desenvolveu claramente o conteúdo do direito à alimentação.<sup>245</sup> Afirmou que o direito é exercido quando

<sup>243</sup> Cf. *Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de março de 2019. Série C No. 375, par. 190, e *Caso Vera Rojas e outros Vs. Chile, supra*, par. 96.

<sup>244</sup> Em âmbito global, o artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que: “[t]oda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação”, bem como outros bens indicados no artigo. Além disso, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) expressa no artigo 11.1, em termos semelhantes, que “[o]s Estados Partes [...] reconhecem o direito de toda pessoa a um nível de vida adequado para si próprio e para sua família, inclusive à alimentação”, entre outros fatores. Em nível regional, o direito à alimentação também pode ser identificado no Artigo XI da Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (doravante também “Declaração Americana”), que estabelece que “[t]oda pessoa tem direito a que sua saúde seja preservada por medidas sanitárias e sociais relativas à alimentação”, entre outros aspectos.

<sup>245</sup> Em um sentido semelhante, a Corte procedeu em relação a outros direitos. Assim, podemos citar a sentença no caso *Poblete Vilches e outros Vs. Chile*, em relação ao direito à saúde, ou a sentença no caso

as pessoas têm “acesso físico e econômico, em todos os momentos, à alimentação adequada ou aos meios para sua obtenção [, que] não deve ser interpretado [...] de forma estreita ou restritiva, assimilando-o a um conjunto de calorias, proteínas e outros elementos nutricionais concretos”.<sup>246</sup>

216. Em seu *Comentário Geral 12*, o Comitê DESC apontou que o “conteúdo básico” do direito à alimentação inclui “a *disponibilidade* de alimentos em quantidade e qualidade suficientes para satisfazer as necessidades dietéticas dos indivíduos, livres de substâncias nocivas e aceitáveis dentro de uma determinada cultura” e “a *acessibilidade* desses alimentos de forma sustentável e que não interfira no gozo de outros direitos humanos”.<sup>247</sup>

217. O Comitê destacou que a *disponibilidade* deve ser entendida como “as possibilidades de o indivíduo se alimentar diretamente, explorando terras produtivas ou outras fontes naturais de alimentos, ou por meio de sistemas de distribuição, processamento e comercialização que funcionem bem e que possam transportar os alimentos do local de produção para onde eles são necessários, de acordo com a demanda”. Ele também explicou que a *acessibilidade* “inclui acessibilidade econômica e física”.<sup>248</sup>

*Muelle Flores Vs. Peru*, em relação ao direito à seguridade social (ver *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C No. 349, pars. 115, 118 e 120, e *Caso Muelle Flores Vs. Peru*, *supra*, par. 184). Também o Grupo de Trabalho sobre o PSS procedeu de maneira similar, tomando como referência relevante as observações do Comitê DESC (Cf. Grupo de Trabalho para a Análise dos Relatórios Anuais previstos no Protocolo de San Salvador. *Indicadores de Progresso para a Mensuração de Direitos sob o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de San Salvador”*, Primeiro Agrupamento de Direitos, segunda edição, par. 67).

<sup>246</sup> Comitê DESC, *Comentário Geral 12: O direito à alimentação adequada (artigo 11)*, Doc. ONU E/C.12/1995/5, 12 de maio de 1999, par. 6. No mesmo sentido, o Grupo de Trabalho sobre o PSS se manifestou (cf. Grupo de Trabalho para a Análise dos Relatórios Anuais previstos no Protocolo de San Salvador, *Indicadores de progresso para a medição dos direitos contemplados no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos na Área de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais “Protocolo de San Salvador”*, Segundo Agrupamento de Direitos, par. 19). A Carta cria um padrão mínimo para a satisfação do direito à alimentação ao estabelecer que os Estados devem garantir o acesso a uma “*nutrição adequada*”; essa obrigação é reforçada pelo Artigo XI da Declaração Americana, que, embora mencione a “*preservação*” da “*saúde*”, não deve ser confundida com o “*direito à saúde*”, pois se refere separadamente a medidas de “*assistência médica*” e àquelas “*relativas à alimentação*”.

<sup>247</sup> Comitê DESC, *Comentário Geral 12: O direito à alimentação adequada (artigo 11)*, UN Doc. E/C.12/1995/5, 12 de maio de 1999, par. 8.

<sup>248</sup> Comitê DESC, *Comentário Geral 12: O direito à alimentação adequada (artigo 11)*, Doc. das Nações Unidas E/C.12/1995/5, 12 de maio de 1999, pars. 12 e 13. No último parágrafo acima, o Comitê DESC também declarou que: a) “[a] *acessibilidade econômica* implica que os custos financeiros pessoais ou domésticos associados à aquisição dos alimentos necessários para uma dieta adequada devem em um nível tal que a provisão e a satisfação outras necessidades básicas não sejam ou colocadas em risco. A *acessibilidade econômica* se aplica a qualquer tipo ou direito de aquisição por meio do qual as pessoas obtêm seus alimentos e é uma medida do grau em que é satisfatório para o gozo do direito à alimentação adequada. Grupos socialmente vulneráveis, como os sem-terra e outros segmentos particularmente empobrecidos da população, podem exigir a atenção de programas especiais”, e (b) “[a] *acessibilidade física* implica que a alimentação adequada deve ser acessível a todos, inclusive a indivíduos fisicamente vulneráveis, como bebês e crianças pequenas, idosos, deficientes físicos, moribundos e pessoas com problemas médicos persistentes, como doentes mentais. As pessoas que vivem em áreas propensas a desastres e outros grupos particularmente desfavorecidos precisarão receber atenção especial e, às vezes, prioridade com relação ao acesso aos alimentos. Particularmente vulneráveis são muitos grupos de povos indígenas cujo acesso a terras ancestrais pode estar ameaçado”.



218. Adicionalmente, os conceitos de “adequação” e “segurança alimentar” são relevantes para o direito à alimentação. O primeiro enfatiza que não é qualquer tipo de alimento que satisfaz o direito, mas que há fatores a serem levados em conta para tornar o alimento “adequado”. O segundo está relacionado ao conceito de “sustentabilidade” e implica “a possibilidade de acesso a alimentos para as gerações presentes e futuras”. O Comitê DESC também explicou “que os alimentos devem ser *aceitáveis para uma determinada cultura ou consumidores* [, ou que] significa que os valores não nutricionais associados aos alimentos e ao consumo de alimentos também devem ser levados em consideração, na medida do possível”.<sup>249</sup>

### B.1.2 Direito à moradia adequada

219. O direito à moradia adequada está contemplado no artigo 34.k da Carta da OEA, que estabelece: “[o]s Estados Membros acordam [...] em dedicar seus maiores esforços para proporcionar [...] moradia adequada a todos os setores da população”.<sup>250</sup> Dessa forma, a Corte reitera que existe uma referência com um grau de especificidade suficiente para derivar a existência do direito à moradia adequada reconhecido pela Carta da OEA e, portanto, considera que se trata de um direito protegido pelo artigo 26 da Convenção Americana. Também deve ser observado que esse direito é amplamente reconhecido em vários instrumentos do *corpus iuris* internacional.<sup>251</sup>

220. Com relação ao conteúdo e ao alcance desse direito, o Comitê DESC indicou que “o direito à moradia não deve ser interpretado em um sentido restrito ou restritivo que o equipare, por exemplo, ao abrigo resultante do simples fato de ter um teto sobre a cabeça ou que o considere exclusivamente como uma mercadoria [...] [,] deve ser visto como o direito de viver em algum lugar com segurança, paz e dignidade”.<sup>252</sup> Assim, indicou que os seguintes aspectos devem ser considerados para determinar a adequação desse direito:<sup>253</sup>

<sup>249</sup> Comitê DESC, *Comentário Geral 12: O direito à alimentação adequada (artigo 11)*, Doc. ONU E/C.12/1995/5, 12 de maio de 1999, pars. 7 e 11.

<sup>250</sup> O artigo 34.k da Carta da OEA estabelece que: “[o]s Estados membros concordam que a igualdade de oportunidades, a eliminação da pobreza extrema e a distribuição equitativa da riqueza e da renda, bem como a plena participação de seus povos nas decisões relativas ao seu próprio desenvolvimento, são, entre outros, objetivos básicos do desenvolvimento integral. Para alcançá-los, eles também concordam em dedicar seus maiores esforços para atingir os seguintes objetivos básicos: [...] (k) Abrigo adequado para todos os segmentos da população.

<sup>251</sup> Em nível universal, o artigo 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos estabelece que: “[t]oda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família moradia adequada [...]”, bem como outros bens indicados no artigo. Além disso, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC) expressa no artigo 11.1, em termos semelhantes, que “[o]s Estados Partes [...] reconhecem o direito de toda pessoa a um padrão de vida adequado para si e sua família, inclusive [...] moradia adequada”, entre outros fatores. Em nível regional, o direito à moradia também pode ser identificado no Artigo XI da Declaração Americana, que estabelece que “[t]oda pessoa tem direito a que sua saúde seja preservada por medidas sanitárias e sociais relativas à [...] moradia”, entre outros aspectos.

<sup>252</sup> Comitê DESC, *Comentário Geral 4: O direito à moradia adequada (artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)*, 13 de dezembro de 1991, par. 7. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>.

<sup>253</sup> Cf. Comitê DESC, *Comentário Geral 4: O direito à moradia adequada (artigo 11.1 do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)*, 13 de dezembro de 1991, par. 8. Disponível em: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3594.pdf>.

- a) *Segurança jurídica da posse* que garanta proteção legal contra despejo, assédio ou outras ameaças.
- b) *Disponibilidade* de serviços, materiais, instalações e infraestrutura essenciais para a saúde, segurança, conforto e nutrição.
- c) *Despesas acessíveis* em relação aos níveis de renda.
- d) *Habitabilidade* da residência, de modo que ela ofereça espaço adequado para seus ocupantes e garanta a segurança física dos ocupantes.
- e) *Acessibilidade* de tal forma que os grupos desfavorecidos tenham acesso total e sustentável a recursos adequados para garantir a moradia.
- f) *Localização* que permita o acesso a opções de emprego, serviços de saúde, creches, escolas e outros serviços sociais
- g) *Adequação cultural* na forma de construção de moradias, nos materiais de construção e nas políticas de apoio, de modo que permitam adequadamente a expressão da identidade cultural e da diversidade de moradias.

221. Mostra-se relevante também consultar os Princípios Básicos e Diretrizes das Nações Unidas sobre os despejos e deslocamentos gerados pelo desenvolvimento.<sup>254</sup> Esses princípios mencionam as consequências dos despejos forçados e identificam a posse juridicamente segura como elemento do direito à moradia.<sup>255</sup>

222. Sua configuração implica a violação de vários direitos de forma prolongada, incluindo o direito à moradia adequada, alimentação, água, saúde, educação, trabalho, segurança pessoal e domiciliar, circulação, entre outros.<sup>256</sup>

223. Os Princípios dispõem que “[t]odos os indivíduos, grupos e comunidades têm direito ao reassentamento, o que inclui o direito a terras alternativas de qualidade igual ou superior e a moradias que atendam aos seguintes critérios de adequação: facilidade de acesso, acessibilidade econômica, habitabilidade, segurança da posse, adequação cultural, adequação do local e acesso a serviços essenciais, como saúde e educação”.<sup>257</sup> Também exige que os despejos sejam precedidos de uma justificativa completa “devido aos seus efeitos adversos em uma ampla gama de direitos humanos

<sup>254</sup> Cf. Conselho de Direitos Humanos, *Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado*, Miloon Kothari, UN Doc. A/HRC/4/18, 5 de fevereiro de 2007, Anexo I. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g07/106/28/pdf/g0710628.pdf>.

<sup>255</sup> Cf. *Princípios e Diretrizes Básicos das Nações Unidas sobre Despejos e Deslocamentos Baseados no Desenvolvimento. Anexo I do Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado*, Doc. das Nações Unidas A/HRC/4/18, par. 5. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf).

<sup>256</sup> Cf. *Princípios e Diretrizes Básicos das Nações Unidas sobre Despejos e Deslocamentos Baseados no Desenvolvimento. Anexo I do Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como componente do direito a um padrão de vida adequado*, Doc. das Nações Unidas A/HRC/4/18, par. 6. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf).

<sup>257</sup> ONU, *Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement. Anexo I do Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado*, Doc. da ONU A/HRC/4/18, par. 16. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf).

reconhecidos internacionalmente”.<sup>258</sup> Nessa linha, esses procedimentos se aplicam a todos os grupos, independentemente de possuírem ou não títulos de propriedade sobre a casa ou os bens.<sup>259</sup>

224. Os planos de despejo em razão do desenvolvimento devem oferecer uma indenização justa e uma acomodação alternativa suficiente ou a restituição (quando possível). Em vista disso, há vários padrões mínimos que as autoridades devem garantir aos despejados: a) acesso seguro a alimentos, água potável e saneamento; b) abrigo e moradia básicos; c) roupas adequadas; d) serviços médicos essenciais; e) fontes de subsistência; f) forragem para animais e acesso a recursos de propriedade comum dos quais dependiam anteriormente; e g) educação para as crianças. Além disso, “eles devem garantir que os membros da mesma família ou comunidade não sejam separados como resultado dos despejos”.<sup>260</sup> Isso é particularmente relevante no contexto dos povos indígenas e tribais, dada a forte coesão social e a importância da família para a sobrevivência do povo e de suas tradições.

### *B.1.3 Direito de participar da vida cultural*

225. Como fez em outros casos<sup>261</sup>, a Corte analisará o direito dos povos indígenas e tribais de participar da vida cultural sob a perspectiva da suposta violação do artigo 26 da Convenção.

226. Como já afirmou, a Corte considera que o direito de participar da vida cultural inclui o direito à identidade cultural, ou seja, este último é um dos componentes do primeiro. A Carta da OEA estabelece, em seus artigos 30, 45.f), 47 e 48, o compromisso dos Estados para a) “que seus povos alcancem um desenvolvimento integral[...], que] abrange [o] campo [...] cultural [...]”; b) [a] incorporação e a crescente participação setores marginalizados da população, tanto rural quanto urbana, na vida [...] cultural [...], a fim de obter a plena integração da comunidade nacional”; c) “estimul[ar...] a cultura”; e d) “preservar e enriquecer o patrimônio cultural dos povos americanos”.<sup>262</sup>

<sup>258</sup> Os requisitos incluem: i) ser autorizado por lei; ii) ser realizado de acordo com a lei internacional de direitos humanos; iii) ser realizado exclusivamente com o objetivo de promover o bem-estar geral; iv) ser razoável e proporcional; v) garantir indenização e reabilitação completas e justas; e vi) ser realizado de acordo com as Diretrizes. Cf. *Princípios e Diretrizes Básicos das Nações Unidas sobre Despejos e Deslocamentos Baseados no Desenvolvimento. Anexo I do Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado*, Doc. da ONU A/HRC/4/18, par. 21. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf).

<sup>259</sup> Cf. *Princípios e Diretrizes Básicos das Nações Unidas sobre Despejos e Deslocamentos Baseados no Desenvolvimento. Anexo I do Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado*, Doc. das Nações Unidas A/HRC/4/18, par. 41. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf).

<sup>260</sup> ONU, *Basic Principles and Guidelines on Development-based Evictions and Displacement. Anexo I do Relatório do Relator Especial sobre moradia adequada como um componente do direito a um padrão de vida adequado*, Doc. da ONU A/HRC/4/18, par. 52. Disponível em: [https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines\\_sp.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Housing/Guidelines_sp.pdf).

<sup>261</sup> Cf. *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, supra, pars. 231-242, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, supra, pars. 259-271.

<sup>262</sup> Cf. *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, supra, par. 231, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, supra, par. 259.

227. Ademais, esse direito encontra-se contemplado em diversos instrumentos internacionais.<sup>263</sup> Em particular, o Protocolo de San Salvador reconhece em seu artigo 14.1.a) “o direito de toda pessoa de [...] participar da vida cultural”. Por sua vez, a Convenção 169 da OIT estabelece o dever dos Estados de “adotar as medidas especiais que forem necessárias para salvaguardar as pessoas, as instituições, a propriedade, o trabalho, as culturas e o meio ambiente dos povos interessados”. Ela também afirma que os povos indígenas e tribais “terão o direito de manter seus costumes e instituições peculiares, desde que não sejam incompatíveis com os direitos fundamentais definidos pelo sistema jurídico nacional e com os direitos humanos internacionalmente reconhecidos”.<sup>264</sup> A Convenção 169 também afirma que as atividades econômicas tradicionais e de subsistência dos povos indígenas e tribais, como caça, pesca e coleta, devem ser reconhecidas como fatores importantes para a manutenção de sua cultura e para sua autossuficiência e desenvolvimento econômico.<sup>265</sup>

228. Quanto ao conceito pertinente de “cultura”, mostra-se útil levar em conta o que foi assinalado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que a definiu como “o conjunto dos traços distintivos espirituais e materiais, intelectuais e afetivos que caracterizam uma sociedade ou um grupo social e que abrange, além das artes e das letras, os modos de vida, as maneiras de viver juntos, os sistemas de valores, as tradições e as crenças”.<sup>266</sup>

229. O Comitê DESC estabeleceu que “[a] proteção da diversidade cultural é um imperativo ético inseparável do respeito à dignidade humana. Ela implica um compromisso com os direitos humanos e as liberdades fundamentais e exige a plena realização dos direitos culturais, inclusive o direito de participar da vida cultural”.<sup>267</sup> Nesse sentido, que “[o]s valores e direitos culturais dos povos indígenas associados às suas terras ancestrais e sua relação com a natureza devem ser respeitados e protegidos para evitar

<sup>263</sup> Em nível universal, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, artigo 27.1, estabelece que: “[t]odas as pessoas têm o direito de participar livremente da vida cultural da comunidade”. O Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP) estabelece no Artigo 27 que: “[n]os Estados em que existam minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, não será negado às pessoas pertencentes a essas minorias o direito, juntamente com os demais membros do seu grupo, desfrutar da sua própria cultura, professar e praticar a sua própria religião ou utilizar o seu próprio idioma”. Além disso, o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), no Artigo 15.1.a., declara “o direito de toda pessoa de [...] participar da vida cultural”.

<sup>264</sup> Organização Internacional do Trabalho, Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em 27 de junho de 1989, artigos 8.2.

<sup>265</sup> Cf. Organização Internacional do Trabalho, Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em 27 de junho de 1989, Artigo 23.1.

<sup>266</sup> UNESCO, Declaração Universal da UNESCO sobre Diversidade Cultural, adotada em 2 de novembro de 2001, preâmbulo. Ela afirma que é uma “[d]efinição de acordo com as conclusões da Conferência Mundial sobre Políticas Culturais (MONDIACULT, México, 1982), da Comissão Mundial sobre Cultura e Desenvolvimento (Nossa Diversidade Criativa, 1995) e da Conferência Intergovernamental sobre Políticas Culturais para o Desenvolvimento (Estocolmo, 1998)”. Veja também *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, supra, par. 237.

<sup>267</sup> Comitê DESC, Comentário Geral 21. *Right of everyone to take part in cultural life (article 15, paragraph 1(a), of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, UN Doc. E/C.12/GC/21/ReVs.1, 17 May 2010, par. 40. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/679355?v=pdf>.

a degradação de seu modo de vida característico, incluindo seus meios de subsistência, a perda de recursos naturais e, em última instância, sua identidade cultural”.<sup>268</sup>

230. O referido Comitê observou que a obrigação de respeitar em relação a esse direito implica o dever dos Estados de respeitar o livre acesso das minorias à sua cultura, patrimônio e outras formas de expressão, bem como o livre exercício de sua identidade e práticas culturais. Assim, os Estados Partes também devem “respeitar o direito dos povos indígenas à sua cultura e patrimônio, e manter e fortalecer sua relação espiritual com suas terras ancestrais e outros recursos naturais que tradicionalmente possuem, ocupam ou utilizam e que são indispensáveis para sua vida cultural”.<sup>269</sup>

231. Por sua vez, este Tribunal especificou que a identidade cultural é um “direito humano fundamental de natureza coletiva das comunidades indígenas”<sup>270</sup>, que deve ser respeitado em uma sociedade multicultural, pluralista e democrática”.<sup>271</sup> Ademais, a Corte entende que o direito à identidade cultural “protege a liberdade dos indivíduos, incluindo aqueles que agem em associação ou comunidade, de se identificarem com uma ou várias sociedades, comunidades ou grupos sociais, de seguirem um modo de vida ou estilo de vida ligado cultura à qual pertencem e de participarem de seu desenvolvimento. Nesse sentido, a lei protege os traços distintivos que caracterizam um grupo social, sem negar o caráter histórico, dinâmico e evolutivo da cultura”.<sup>272</sup>

232. A Corte considera que a natureza e o alcance das obrigações derivadas da proteção da participação na vida cultural dos povos indígenas e tribais incluem aspectos de cumprimento imediato, bem como aspectos de caráter progressivo.<sup>273</sup> A esse respeito, a Corte recorda que, em relação às obrigações de exigibilidade imediata, os Estados devem garantir que esse direito seja exercido sem discriminação, bem como adotar medidas efetivas para sua plena realização.<sup>274</sup> Com relação às obrigações de caráter progresso, a realização progressiva significa que os Estados Partes têm uma obrigação específica e contínua de avançar da forma mais rápida e eficaz possível

<sup>268</sup> Comitê DESC, *Comentário Geral No. 21. Direito de todos de participar da vida cultural (artigo 15, par. 1 (a), do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)*, *supra*, par. 36.

<sup>269</sup> *Direito de todos de participar da vida cultural (artigo 15, par. 1 (a), do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais)*, *supra*, par. 49, “d”.

<sup>270</sup> “O direito à identidade cultural é relevante para os povos indígenas, mas não apenas para eles: está intimamente relacionado com o direito de toda pessoa a ‘participar da vida cultural’ e com o direito dos membros de grupos considerados ‘minorias’ a ‘ter sua própria vida cultural’”. *Cf. Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, *supra*, par. 231 e nota de rodapé 233.

<sup>271</sup> *Cf. Meio Ambiente e Direitos Humanos (Obrigações estatais em relação ao meio ambiente no marco da proteção e garantia dos direitos à vida e à integridade pessoal - interpretação e alcance dos artigos 1.1 e 5.1, em relação aos artigos 1, 1 e 2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos)*, *supra*, par. 113. *Mutatis mutandi*, *Caso do Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*, *supra*, par. 217, e *Caso dos Povos Rama e Kriol, Comunidade Indígena Crioula Negra de Bluefields e outros Vs. Nicarágua*, *supra*, nota de rodapé 163.

<sup>272</sup> *Cf. Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, *supra*, par. 240; e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 266.

<sup>273</sup> *Cf. Mutatis mutandi, Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile*, *supra*, par. 104, e *Caso Miskito Divers (Lemonth Morris e outros) Vs. Honduras. Sentença de 31 de agosto de 2021. Série C No. 432*, par. 66.

<sup>274</sup> *Cf. Comitê DESC, Comentário Geral No. 3: A natureza das obrigações dos Estados Partes (artigo 2(1) do Pacto)*, *Doc. ONU E/1991/23*, 14 de dezembro de 1990, par. 3, e *Comitê DESC, Comentário Geral No. 19: O direito à seguridade social (artigo 9)*, *Doc. ONU E/C.12/GC/19*, 4 de fevereiro de 2008, par. 40.

em direção à plena realização do direito<sup>275</sup>, na medida de seus recursos disponíveis, por via legislativa ou outros meios apropriados. Há também uma obrigação de não retrocesso com relação à realização dos direitos alcançados.<sup>276</sup> Em virtude do acima exposto, as obrigações do tratado de respeitar e garantir, bem como de adotar medidas de direito interno (Artigos 1.1 e 2), são fundamentais para alcançar sua eficácia.<sup>277</sup>

233. A esse respeito, o Comitê DESC enfatizou que os Estados têm a obrigação mínima de garantir a satisfação de pelo menos os níveis mínimos essenciais de cada um dos direitos. Dessa forma, estabeleceu que, de acordo com o Pacto e outros instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos e da diversidade cultural, esse direito implica, no mínimo, “a obrigação de criar e promover um ambiente no qual todos, individualmente, em associação com outros ou dentro de uma comunidade ou grupo, possam participar da cultura de sua escolha, o que [inclui, entre outras] obrigações fundamentais de aplicação imediata: [...] [e]liminar barreiras ou obstáculos que inibam ou limitem o acesso de uma pessoa à sua própria cultura ou a outras culturas, sem discriminação e independentemente de fronteiras de qualquer tipo”.<sup>278</sup>

234. Nesse sentido, a Corte nota que o presente caso se refere às obrigações de exigibilidade imediata derivadas do artigo 26 da Convenção no que diz respeito à falta de garantia do direito dos povos tribais de participar da vida cultural sem obstáculos ao acesso à sua própria cultura.

#### B.1.4 Direito à educação

235. O direito à educação está contido no artigo 13 do Protocolo de San Salvador.<sup>279</sup> A Corte tem competência para decidir sobre casos contenciosos relativos

<sup>275</sup> Cf. Comitê DESC, Comentário Geral No. 3: *A natureza das obrigações dos Estados Partes* (art. 2 (1) do Pacto), supra, par. 9, e Comitê DESC, Comentário Geral No. 19: *O direito à segurança social* (art. 9), supra, pars. 40 e 41.

<sup>276</sup> Cf. *Caso Muelle Flores Vs. Peru*, supra, par. 190, e *Caso Valencia Campos e outros Vs. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 18 de outubro de 2022. Série C No. 469, par. 235.

<sup>277</sup> Cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile*, supra, par. 104, e *Caso Vera Rojas e outros Vs. Chile*, supra, par. 96.

<sup>278</sup> *Direito de todos a participar da vida cultural* (artigo 15, par. 1 (a), do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais), supra, par. 55, “d”.

<sup>279</sup> Conforme relevante para o presente caso, esse artigo estabelece que: “1. toda pessoa tem direito à educação. Os Estados Partes do presente Protocolo concordam que a educação deve visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana e do senso de sua dignidade e deve fortalecer o respeito aos direitos humanos, ao pluralismo ideológico, às liberdades fundamentais, à justiça e à paz. Concordam, ainda, que a educação deve permitir que todas as pessoas participem efetivamente de uma sociedade democrática e pluralista, alcancem um meio de vida decente, promovam a compreensão, a tolerância e a amizade entre todas as nações e grupos raciais, étnicos ou religiosos e promovam atividades para a manutenção da paz. 3 - Os Estados Partes do presente Protocolo reconhecem que, com o objetivo de alcançar a plena realização do direito à educação: a. a educação primária deverá ser obrigatória e gratuita para todos; b. a educação secundária em suas diferentes formas, inclusive a educação secundária técnica e profissionalizante, deverá ser disponibilizada de modo geral e acessível a todos por todos os meios apropriados e, em particular, pela introdução progressiva da educação gratuita; c. a educação superior deverá ser igualmente acessível a todos, por todos os meios apropriados e, em particular, pela introdução progressiva da educação gratuita; d. a educação superior deverá ser disponibilizada de modo geral e acessível a todos e, em particular, pela introdução progressiva da educação gratuita; e. a educação superior deverá ser disponibilizada de modo geral e acessível a todos. O ensino superior deverá ser tornado igualmente acessível a todos, com base na capacidade, por todos os meios apropriados e, em especial, pela introdução progressiva do ensino gratuito [...]”.

a esse direito nos termos do artigo 19(6) do Protocolo.<sup>280</sup> O direito também é coberto por vários instrumentos internacionais<sup>281</sup>, inclusive a Convenção 169 da OIT.<sup>282</sup> Esta estabelece o dever de tomar medidas para garantir que os membros de povos indígenas e tribais tenham a possibilidade de adquirir educação em todos os níveis, pelo menos em pé de igualdade com o restante da comunidade nacional.<sup>283</sup>

236. O artigo 13 do Protocolo de San Salvador não apenas declara que “toda pessoa tem direito à educação”, mas também estabelece que “a educação primária será obrigatória e gratuita para todos” e que “a educação secundária em suas diferentes formas [...] será generalizada e acessível a todos por todos os meios apropriados e, em particular, pela introdução progressiva da educação gratuita”. Por sua vez, o Comitê DESC enfatizou que o direito à educação resume a indivisibilidade e a interdependência de todos os direitos humanos, e que “a educação é um direito humano inerente e um meio indispensável para a realização de outros direitos humanos”.<sup>284</sup>

237. O Comitê DESC observou que, para garantir o direito à educação, quatro características essenciais e inter-relacionadas devem ser asseguradas em todos os níveis de ensino<sup>285</sup>:

(a) *Disponibilidade*. As instituições e programas educacionais devem estar disponíveis em número suficiente no Estado Parte.

(b) *Acessibilidade*. As instituições e programas educacionais devem ser acessíveis a todos, sem discriminação, dentro do Estado Parte.<sup>286</sup>

<sup>280</sup> O Artigo 19 (6) do Protocolo permite a aplicação do sistema de petição individual regulado pelos Artigos 44 a 51 e 61 a 69 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos se houver uma violação dos Artigos 8 (1) (Direitos Sindicais) e 13 (Direito à Educação) do Protocolo.

<sup>281</sup> O Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (artigos 13 e 14), a Carta da Organização dos Estados Americanos (artigo 49), a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (artigo XII) e a Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 26) são algumas das referências que estipulam obrigações ou deveres dos Estados em relação ao direito à educação.

<sup>282</sup> Cf. *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1º de setembro de 2015. Série C No. 298, par. 234.

<sup>283</sup> Cf. OIT, Convenção 169 sobre Povos Indígenas e Tribais, adotada em 27 de junho de 1989, artigo 26.

<sup>284</sup> Cf. Comitê DESC, *Comentário Geral Número 13 (21º período de sessões, 1999). O direito à educação (artigo 13 do Pacto)*, UN Doc. E/C.12/1999/10, 8 de dezembro de 1999, par. 1, e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador, supra*, par. 234.

<sup>285</sup> Cf. Comitê DESC, *Comentário Geral Número 13 (21º período de sessões, 1999). O direito à educação (artigo 13 do Pacto)*, *supra*, par. 6, e *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador, supra*, par. 235.

<sup>286</sup> “A acessibilidade consiste em três dimensões que se sobrepõem: (i) Não discriminação. A educação deve ser acessível a todos, especialmente aos grupos mais vulneráveis de direito e de fato, sem discriminação por qualquer dos motivos proibidos [...]; (ii) Acessibilidade material. (A educação deve ser fisicamente acessível, seja por meio de sua localização geográfica razoavelmente acessível (por exemplo, uma escola de bairro) ou por meio de tecnologia moderna (por exemplo, por meio do acesso a programas de educação à distância); (iii) Acessibilidade econômica. A educação deve ser acessível a todos. Essa dimensão da acessibilidade é condicionada por diferenças na redação do artigo 13 (2) com relação à educação primária, secundária e superior: enquanto a educação primária deve ser gratuita para todos, os Estados Partes são obrigados a introduzir progressivamente a educação secundária e superior gratuitas”. Comitê DESC, *Comentário Geral Número 13 (21ª sessão, 1999). O direito à educação (artigo 13 do Pacto)*, *supra*, par. 6; *Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador, supra*, par. 235, e *Caso Guzmán Albarracín e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de junho de 2020. Série C No. 405, par. 118.

(c) *Aceitabilidade*. A forma e o conteúdo da educação, incluindo currículos e métodos de ensino, devem ser aceitáveis (por exemplo, relevantes, culturalmente apropriados e de boa qualidade) para os alunos e, quando apropriado, para os pais [...].

(d) *Adaptabilidade*. A educação deve ter a flexibilidade necessária para se adaptar às necessidades das sociedades e comunidades em transformação e para atender às necessidades dos alunos em contextos culturais e sociais variados.

238.Com relação ao direito à educação dos povos indígenas, o Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas destacou que esse direito é fundamental não apenas como “um meio de superar a exclusão e a discriminação que historicamente sofreram, mas também para o desfrute, a manutenção e o respeito de suas culturas, idiomas, tradições e conhecimentos”. Além disso, o Relator destacou que esses povos enfrentam desvantagens no acesso e na discriminação na educação e indicou a importância de o sistema educacional levar em conta as diferenças culturais e linguísticas dos povos indígenas.<sup>287</sup>

#### *B.1.5 Direito à proteção da família*

239.A respeito da suposta violação do artigo 17 da Convenção, a Corte considerou que a família, sem estabelecer que se trata de um modelo específico, é o elemento natural e fundamental da sociedade e tem direito à proteção da sociedade e do Estado. Dada a importância desse direito, a Corte estabeleceu que o Estado é obrigado a favorecer o desenvolvimento e a força do núcleo familiar. Assim, ele é obrigado a realizar ações positivas e negativas para proteger as pessoas contra interferências arbitrárias ou ilegais em sua família e para promover o respeito efetivo pela vida familiar.<sup>288</sup> Por outro lado, a Corte entendeu que, entre as interferências mais graves que o Estado pode realizar contra a família, estão as ações que resultam em sua separação ou cisão. Essa situação é particularmente grave quando essa separação afeta os direitos das crianças e dos adolescentes.<sup>289</sup>

<sup>287</sup> Cf. Comissão de Direitos Humanos, *INDIGENOUS ISSUES. Direitos humanos e questões indígenas. Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas, Rodolfo Stavenhagen*, Doc. ONU E/CN.4/2005/88, 6 de janeiro de 2005, par. 14. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g05/101/60/pdf/g0510160.pdf>.

<sup>288</sup> Cf. *Caso López e outros Vs. Argentina. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de novembro de 2019. Série C n° 396, pars. 98 e 99, e *Caso Ubaté e Bogotá Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 19 de junho de 2024. Série C No. 529, par. 115.

<sup>289</sup> Cf. *Condição Jurídica e Direitos Humanos da Criança. Parecer Consultivo OC-17/02 de 28 de agosto de 2002*. Série A n° 17, pars. 72, 75 e 77, e *Direitos e garantias das crianças no contexto da migração e/ou com necessidade de proteção internacional. Parecer Consultivo OC-21/14, de 19 de agosto de 2014*. Série A No. 21, par. 273. Também, *Caso Fornerón e filha Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de abril de 2012. Série C No. 242, par. 47, e *Caso Viteri Ungaretti e outros Vs. Ecuador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C No. 510, par. 164.



240. Em particular, a Corte destaca que casos anteriores já reconheceram o significado especial da coexistência familiar no contexto da família indígena ou tribal, que não se limita à família nuclear, mas inclui as diferentes gerações que compõem a família e até mesmo a comunidade da qual ela faz parte.<sup>290</sup>

### **B.2 Análise do caso concreto**

241. Conforme estabelecido anteriormente, desde a década de 1980, o Brasil tomou uma série de medidas com relação aos territórios das Comunidades Quilombolas de Alcântara, que envolveram, *inter alia*, a instalação de um Centro de Lançamento Aeroespacial no território das Comunidades Quilombolas de Alcântara e a realocação de 31 comunidades para sete agrovilas em outra parte desse território. Para os fins desta seção, é necessário determinar se o Estado é responsável pela violação dos direitos contemplados nos artigos 26 e 17 da Convenção Americana, como consequência dos impactos que o reassentamento teve sobre as Comunidades Quilombolas de Alcântara. Considerando a competência temporal desta Corte, a responsabilidade do Estado somente será analisada a partir de 10 de dezembro de 1998.

242. A Corte recorda que já se pronunciou sobre a interdependência e a indivisibilidade dos direitos humanos em geral<sup>291</sup> e, em particular, sobre o vínculo estreito entre os direitos à alimentação adequada, à identidade cultural e a um meio ambiente saudável em relação aos povos indígenas.<sup>292</sup> De igual forma, o Tribunal considera que há uma ligação intrínseca entre os direitos à educação e o direito de participar da vida cultural. Por meio da educação, “indivíduos e comunidades transmitem seus valores, religião, costumes, idiomas e outras referências culturais, [...] o que contribui para uma atmosfera de compreensão mútua e respeito pelos valores culturais”. Ademais, o Comitê DESC indicou que o direito de participar da vida cultural e o direito a um padrão de vida adequado são interdependentes e destacou que tanto a educação quanto a moradia adequada devem responder aos contextos e identidades culturais (pars. 220, 229, 233 e 236 *supra*).

243. Em virtude da mencionada interdependência entre os direitos alegados e o vínculo entre os fatos que fundamentam sua suposta violação, a Corte realizará uma análise conjunta dos direitos da seguinte maneira: i) direito à alimentação, ii) direito à moradia adequada e à proteção da família, iii) direito à educação e iv) direito à participação na vida cultural. Da mesma forma, considerando a natureza transversal do direito à participação na vida cultural no presente caso, a Corte se pronunciará sobre diferentes aspectos desse direito no âmbito da análise de cada um dos direitos, conforme apropriado.

<sup>290</sup> *Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de maio de 2010. Série C No. 212, par. 159.

<sup>291</sup> *Cf. Caso Lagos do Campo Vs. Peru, supra*, par. 141 e *Caso Benites Cabrera e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de outubro de 2022, Série C No. 465, par. 110.

<sup>292</sup> *Cf. Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina, supra*, pars. 243 a 254.

244. Antes da análise anunciada, a Corte considera relevante destacar que os autos do presente caso contêm diversas perícias, baseadas em entrevistas com os habitantes e visitas às áreas afetadas, que dão conta do panorama geral que viveram e vivem as Comunidades Quilombolas de Alcântara. Além disso, há declarações de algumas pessoas que vivem nas agrovilas ou nos povoados vizinhos, algumas das quais se identificam como membros das Comunidades Quilombolas, que destacam aspectos de sua vida alimentar, habitacional e cultural que não foram afetados pelos fatos estudados.<sup>293</sup> A esse respeito, a Corte observa que algumas dessas pessoas não foram reassentadas e, portanto, não enfrentaram as consequências desse evento<sup>294</sup>; e que essas pessoas relatam que já não enfrentam dificuldades para acessar serviços básicos nas agrovilas, mas que já as enfrentaram no passado. Também é relevante ressaltar que essas pessoas falaram sobre sua experiência individual nas agrovilas ou vilas onde vivem e que o acesso aos direitos foi diferenciado ao longo do tempo nas sete agrovilas.<sup>295</sup> Nesse contexto, uma avaliação abrangente das provas apresentadas na devida forma ao processo leva à conclusão de que um número substancial de membros das Comunidades Quilombolas de Alcântara sofre ou sofreu em algum momento, desde o início da jurisdição deste Tribunal, os efeitos mencionados a seguir.

245. Por outro lado, a Corte entende que os argumentos levantados pelas representantes em relação à alegada violação do direito a uma vida digna não se referem a uma violação autônoma do direito à vida, mas possuem elementos relevantes para a análise da violação do direito à propriedade, abordada no capítulo

<sup>293</sup> Entre outras coisas, indica que a cultura e as festividades foram mantidas nos novos povoados; que não há mais restrições à construção de casas; que há escolas nas agrovilas ou em agrovilas próximas; que continuam a pescar onde costumavam pescar; e que não há restrições à modificação ou construção de casas ou ao acesso a áreas de pesca. Cf. Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Josenilson Diniz Torres, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7502 a 7504); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Júlio César França Pinho, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7507); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Otávio Neres Mendes, de 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7530); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Rafael Dos Anjos Diniz, de 12 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7535 e 7536); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Valdecir Barbosa, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7544); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Maria Isabel De Sá Alves, em 12 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7521 e 7523); Depoimento de Justina Alves Lemos durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de João Batista Moraes, em 12 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7496); Depoimento de Gabriel Sodré durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>294</sup> A título de exemplo, o senhor Gabriel Sodré declarou na audiência pública que podia pescar e que algumas condições, como as estradas, haviam melhorado após o CLA. A Corte observa que ele não foi reassentado nas agrovilas, de modo que suas condições são substancialmente diferentes das dos declarantes citados no capítulo. Cf. Depoimento de Gabriel Sodré na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>295</sup> De acordo com a perícia psicossocial, “num segundo momento, há a comparação entre as benfeitoras construídas e acesso a direitos que se deram de forma diferenciada nas sete agrovilas. Nesse sentido, são apresentadas diferenças significativas entre a infraestrutura e o acesso a privilégios que são oferecidos tanto pelo CLA como por políticos locais a algumas comunidades, em detrimento de outras”. Ver Perícia Psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7647).

anterior, e das alegadas violações de direitos econômicos, sociais e culturais, que serão examinadas a seguir.

### B.2.1 Direito à alimentação

246. No presente caso, a Corte considera que o reassentamento das Comunidades Quilombolas de Alcântara para as agrovilas prejudicou a disponibilidade e a acessibilidade dos recursos naturais que as comunidades tradicionalmente utilizavam para alimentação.

247. A Corte considera que, independentemente da escolha da terra no momento do reassentamento, que está além da competência temporal deste Tribunal, é possível evidenciar que, ao longo dos anos, as comunidades reassentadas não receberam alimentos de qualidade e em quantidade suficiente para satisfazer suas necessidades alimentares.

248. Com efeito, é evidente que a capacidade das comunidades de produzir alimentos se deteriorou, devido ao fato de que a quantidade e a qualidade da terra alocada para elas nas agrovilas é inferior à da terra que usavam tradicionalmente.<sup>296</sup> A esse respeito, os moradores das agrovilas se referiram ao pequeno tamanho da terra recebida e à baixa fertilidade do solo<sup>297</sup>, o que se reflete, entre outras coisas, na baixa produção de mandioca e farinha, alimentos típicos que são amplamente consumidos pelas comunidades.<sup>298</sup> Como resultado, as comunidades reassentadas não conseguiram satisfazer suas necessidades explorando a terra e extraindo recursos alimentares, como costumavam fazer antes do reassentamento.

249. A esse respeito, na perícia psicossocial das comunidades, observou-se que a “percepção de que a vida nas agrovilas havia se precarizado quando comparada aos antigos territórios foi imediata e sentida de forma generalizada”.<sup>299</sup> Assim, “os antigos territórios estão ligados à abundância alimentar, facilidade de acesso ao alimento, uma rotina e hábitos muito bem estabelecidos, uma relação de pertencimento ao território;

<sup>296</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), MMA, 2006, pp. 82 e 83 (autos das provas, folha 303); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Josenilson Diniz Torres, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7501 e 7504); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Rafael Dos Anjos Diniz, em 12 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7536); Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7636); Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>297</sup> Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Josenilson Diniz Torres, 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7503).

<sup>298</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82 e 83 (autos das provas, folhas 303) e Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso realizada em 26 e 27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>299</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7625).

já as agrovilas, estão ligadas à fome (no momento da chegada das famílias), maior esforço para conseguir alimento, disputas por alimento, penúria e falta de recursos”.<sup>300</sup>

250.O Tribunal observa que a falta de disponibilidade de alimentos afetou tanto as comunidades reassentadas quanto as que permanecem no território tradicionalmente ocupado pelas Comunidades Quilombolas. Isso ocorre porque a pressão demográfica sobre os recursos naturais disponíveis fez com que alguns dos gêneros alimentícios que normalmente consumiam diminuíssem substancialmente<sup>301</sup> ou desaparecessem.<sup>302</sup> Isso se deve a uma série de fatores, incluindo a mudança nas práticas de extração de recursos naturais causada pela remoção das comunidades reassentadas de seus locais tradicionais de extração de recursos e o consequente aumento da demanda por recursos em áreas que não foram diretamente ocupadas pelo CLA até o momento<sup>303</sup>; o choque entre as diferentes práticas de extração de recursos de diferentes comunidades; e a diminuição da terra arável resultante da instalação do CLA ou de agrovilas nas áreas de trabalho de outras comunidades que não foram reassentadas.<sup>304</sup>

251. Um exemplo disso é o que aconteceu com a pesca, que foi afetada pela demanda dos reassentados e de outras famílias no Rio São João<sup>305</sup> e pela mudança nas relações de cooperação entre as comunidades devido às novas distâncias que o reassentamento nas agrovilas proporcionou.<sup>306</sup>

252.A inexistência de terrenos para novas famílias (par. 267 *infra*) é outro fator que gerou pressão demográfica sobre a terra disponível, diminuindo a qualidade dos alimentos produzidos e impactando negativamente a fertilidade da terra.<sup>307</sup> Além do acima exposto, a falta de disponibilidade de alimentos e o aumento da demanda fizeram

<sup>300</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7621). No mesmo sentido, Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões, e depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>301</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folhas 7620 e 7622).

<sup>302</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 47 (autos das provas, folhas 28), Perícia de Davi Pereira Junior prestado na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>303</sup> Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26-27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões, e Perícia de Davi Pereira Junior dada na audiência pública deste caso, realizada em 26-27 de abril de 2023 no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>304</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 90, 109, 173, 255, 263 (autos das provas, folhas 50, 59, 91, 132, 136); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Otávio Neres Mendes, de 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7529); Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7649), depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>305</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 82 (autos das provas, folha 303).

<sup>306</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2003 (autos das provas, folha 7637).

<sup>307</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 275 (autos das provas, folhas 142).

com que, nas agrovilas, as práticas de reserva de recursos não fossem mais realizadas, mas sim que a totalidade dos recursos disponíveis fosse usada para venda e consumo.<sup>308</sup> Ademais, houve um aumento na presença de pragas e doenças nas plantações.<sup>309</sup>

253. A disponibilidade de alimentos também foi afetada negativamente pelas atividades das empresas que utilizam o CLA, pois veículos e grupos de trabalhadores causaram danos às plantações. Ademais, tanto em áreas de cultivo quanto de extração de outros recursos naturais, máquinas e outros equipamentos mecânicos foram instalados como parte da operação do CLA.<sup>310</sup>

254. Por outro lado, o Tribunal adverte que as comunidades reassentadas enfrentam problemas de acessibilidade aos recursos naturais dos quais costumavam obter seus alimentos. Uma das atividades mais afetadas foi a pesca, que foi drasticamente reduzida ou desapareceu devido à longa distância entre as agrovilas e o mar<sup>311</sup> e os rios.<sup>312</sup> A esse respeito, membros de diferentes comunidades declararam que enfrentam restrições de acesso à praia e até mesmo apontaram que são obrigados a ter credenciais de acesso<sup>313</sup>, que teriam de ser renovadas periodicamente.<sup>314</sup>

255. A esse respeito, uma pessoa residente das agrovilas apontou que:

Porque a diferença lá era o dia a dia, a moradia e a alimentação que era melhor do que aqui. Lá nós tinha, nós viemos pra cá e não temos nada. Lá tinha rio, peixe de água doce, nós tinha Igarape e

<sup>308</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. *"Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara"*. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 48 e 252 (autos das provas, folhas 29 e 131).

<sup>309</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. *"Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara"*. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 173 (autos das provas, folhas 91).

<sup>310</sup> Davi Pereira Junior e outros *"Quilombos De Alcântara: Território e Conflito: O Intrusamento do Território das Comunidades Quilombolas de Alcântara pela Empresa Binacional Alcântara Cyclone Space"*. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009 (autos das provas, folhas 5569 a 5570 e 5578).

<sup>311</sup> Laudo antropológico *"Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)"*, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82 e 83 (autos das provas, folha 303); Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Josenilson Diniz Torres, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7501 e 7504); e Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Maria Isabel de Sá Alves, em 12 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7521).

<sup>312</sup> Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Josenilson Diniz Torres, de 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7504), e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>313</sup> Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Josenilson Diniz Torres, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7503); e Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, em 2023 (autos das provas, folhas 7621, 7626, 7627); Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz, durante a audiência pública deste caso realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>314</sup> Laudo antropológico *"Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)"*, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82 e 83 (autos das provas, folha 303).

água salgada [...] era perto. E nós viemos pra cá e não tinha nem rio pra pescar [...] é muito longe.<sup>315</sup>

256. Dessa forma, o acesso das comunidades às áreas de pesca<sup>316</sup> e à coleta de mariscos, crustáceos e frutos do mar, recursos que não só são fundamentais para sua dieta diária, mas também constituem a única atividade que gera renda diária para as famílias, foi impossibilitado ou restringido.<sup>317</sup> O mesmo se aplica às palmeiras de babaçu que costumavam sustentar muitas famílias, mas que não existem mais nas áreas de reassentamento.<sup>318</sup> Além disso, a falta de acesso a locais de pesca fez com que as comunidades reassentadas dependessem das comunidades que ainda permanecem em seus territórios costeiros para ter acesso a esses produtos<sup>319</sup> e que a pesca deixasse de ser uma atividade econômica para o trabalho e passasse a ser uma atividade de subsistência.<sup>320</sup>

257. Devido à impossibilidade de produzir alimentos em qualidade e quantidade suficientes, o acesso aos alimentos depende, em grande parte, da capacidade de compra<sup>321</sup> dos membros das comunidades e, portanto, do fato de algum membro da família receber uma renda monetária regular. Isso cria barreiras econômicas ao acesso aos alimentos, pois nem todas as famílias têm renda regular. A esse respeito, o relatório *"Fome de farinha"* indica que "as famílias que se sustentavam autonomamente, tendo perfeito domínio de seu território, detendo um saber local transmitido de geração em geração, absolutamente apropriado aos ecossistemas disponíveis, foram reduzidas a receber ajuda do Estado".<sup>322</sup>

258. Somadas às restrições permanentes decorrentes do reassentamento, a Corte observa que as comunidades reassentadas e não reassentadas enfrentam limitações adicionais durante as chamadas "janelas de lançamento". A duração desses períodos varia e, durante sua duração, há proibições de movimento e uso de certas

<sup>315</sup> Em seu depoimento, essa pessoa também relatou que, antes do reassentamento, quando não tinham comida, esperavam a maré sair para pegar a comida e, no mesmo dia, tinham a comida em casa. Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, em 2023 (autos das provas, folha 7620).

<sup>316</sup> Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>317</sup> Perícia de Davi Pereira Junior, datado de 14 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7741 a 7742).

<sup>318</sup> Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>319</sup> Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; e Perícia de Davi Pereira Junior, na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>320</sup> Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>321</sup> Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>322</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. *"Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara"*. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 262 (autos das provas, folhas 136).

áreas dentro da área do CLA e até mesmo de certas áreas do mar (fatos 89 *supra*).<sup>323</sup> Embora o impacto dessas restrições temporárias dependa de sua duração e das zonas de restrição estabelecidas, a Corte observa que as limitações afetaram a pesca<sup>324</sup> e o acesso a certas zonas de cultivo<sup>325</sup> e que as comunidades não recebem compensação alguma a esse respeito.<sup>326</sup>

259. Essas restrições de acessibilidade são agravadas pelos danos causados pela operação do CLA, cujas máquinas destruíram estradas que os membros da comunidade usam para encurtar a distância entre seus locais de residência e os locais de cultivo, pesca e atividades de extração. As estradas também foram construídas com a abertura de entradas pelas empresas que utilizam o CLA.<sup>327</sup>

260. Dito isso, é relevante destacar que o Estado não demonstrou ter tomado medidas para garantir a disponibilidade e acessibilidade de alimentos às Comunidades Quilombolas de Alcântara e, assim, satisfazer o conteúdo básico do direito à alimentação adequada.

261. Somado ao exposto, a Corte considera que a falta de disponibilidade e acessibilidade aos alimentos afetou negativamente a cultura das Comunidades Quilombolas de Alcântara. A falta de disponibilidade de recursos naturais nas agrovilas gerou mudanças nos hábitos alimentares e na forma como os alimentos são produzidos. De fato, as comunidades reassentadas têm se deparado com a necessidade de percorrer longas distâncias em busca de alimentos e até mesmo começaram a comprar os alimentos que costumavam produzir e a consumir alimentos que antes não faziam parte de sua dieta, incluindo embutidos e enlatados.<sup>328</sup> Da mesma forma, a pesca e o consumo de peixe nas unidades familiares foram drasticamente reduzidos e dependem

<sup>323</sup> Perícia de Davi Pereira Junior, de 14 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7748); e Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, em 2023 (autos das provas, folhas 7626, 7628 e 7629).

<sup>324</sup> Perícia de Davi Pereira Junior, de 14 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7748); Laudo antropológico “Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 82 (autos das provas, folha 303); *declaração juramentada*, proposta pelo Estado, de Júlio César França Pinho, 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7508); Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; e Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>325</sup> Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>326</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folhas 7626, 7628 e 7629); e Perícia de Davi Pereira Junior, prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>327</sup> Davi Pereira Junior e outros “*Quilombos De Alcântara: Território e Conflito: O Intrusamento do Território das Comunidades Quilombolas de Alcântara pela Empresa Binacional Alcântara Cyclone Space*”. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2009 (autos das provas, folhas 5570 e 5581).

<sup>328</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 48, 50, 260, 265 e 266 (autos das provas, folhas 29, 30, 135, 137 e 138); e Laudo Antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 82 (autos das provas, folha 303); Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões; e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

principalmente da compra.<sup>329</sup> De acordo com o que manifestaram residentes das agrovilas, a qualidade e o sabor do peixe foram afetados porque as distâncias que devem ser percorridas para pescar ou comprar<sup>330</sup> significam que o peixe não pode mais ser consumido fresco.<sup>331</sup>

262. Mostra-se relevante ressaltar também as dificuldades para obter alimentos e outros recursos básicos de sobrevivência que surgiram como consequência do aumento da migração permanente para fora das comunidades<sup>332</sup>, em busca de melhores oportunidades de vida e educação.<sup>333</sup> A migração afetou a organização produtiva das comunidades, pois há menos pessoas trabalhando na terra.<sup>334</sup> Nesse sentido, o laudo pericial psicossocial indica que “a impossibilidade de exercitar o modo de vida e vivenciar a transmissão oral e a prática da cultura das comunidades quilombolas, devido à falta de acesso fácil às praias (a pesca não é mais ensinada às crianças), as dificuldades com o plantio nos campos (o cultivo não é atraente para os jovens, a terra não é boa para o cultivo) e a diminuição das celebrações comunitárias e manifestações religiosas.”<sup>335</sup>

263. O sistema de uso comum dos recursos naturais também foi transformado<sup>336</sup> devido à alocação de lotes individuais de terra. Isso faz com que a terra seja usada sem respeitar os períodos de pousio anteriormente costumeiros, afetando a qualidade e a fertilidade da terra.<sup>337</sup>

264. Soma-se ao acima exposto, a falta de disponibilidade de recursos alimentares provocou uma mudança nas modalidades e nos instrumentos de pesca, devido ao deslocamento dos cenários de pesca do mar para os rios<sup>338</sup> e, tornando-se comuns nas agrovilas, as formas de pesca que antes eram usadas em épocas de

<sup>329</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 174, 255 e 256 (autos das provas, folhas 92, 132 e 133).

<sup>330</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7626), e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>331</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 266 (autos das provas, folhas 138).

<sup>332</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 175 (autos das provas, folha 92); e Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7635).

<sup>333</sup> Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, de Josenilson Diniz Torres, de 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7501).

<sup>334</sup> Depoimento prestado perante agente dotado de fé pública (*affidavit*), proposto pelo Estado, por Josenilson Diniz Torres, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7501 e 7502).

<sup>335</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folhas 7634 a 7635).

<sup>336</sup> Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>337</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 251 (autos das provas, folha 130); e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>338</sup> Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.



escassez.<sup>339</sup> Membros das Comunidades Quilombolas também afirmaram que as novas gerações, que chegaram às agrovilas durante a infância ou nasceram lá, não adquiriram as habilidades de caça que eram usadas nos antigos povoados.<sup>340</sup> Elas também relataram que o desmatamento tornou a caça impossível.<sup>341</sup> Ademais, a pressão demográfica sobre os recursos naturais comprometeu seriamente a troca de produtos e serviços entre os diferentes povoados.<sup>342</sup> Isso também significa que, nas agrovilas, não há mais práticas de reserva de recursos, mas que a totalidade dos recursos disponíveis é usada para venda e consumo.<sup>343</sup>

### B.2.2 Direitos à moradia adequada e à proteção da família

265. A Corte nota que, no presente caso, a violação do direito à moradia adequada foi alegada devido à falta de segurança jurídica da posse, à perda de moradia devido ao reassentamento, ao risco de despejo, ao mau estado das moradias nas agrovilas e à proibição de modificar ou construir novas casas. A Corte observa que no capítulo anterior (*supra* Capítulo IX-1, seção B.2.) já se pronunciou sobre os primeiros elementos aqui mencionados, de modo que nesta seção somente analisará o alegado mau estado das moradias e as restrições para sua modificação ou construção.

266. Quanto ao mau estado das construções, a Corte observa que os membros das Comunidades Quilombolas de Alcântara não puderam contar com a disponibilidade de serviços e infraestrutura essencial em suas casas. Assim, nas entrevistas realizadas para a avaliação psicossocial, o estado das casas entregues nas agrovilas é um elemento frequentemente mencionado pelas pessoas entrevistadas. Elas afirmaram que, apesar de as casas serem novas, havia problemas funcionais, como a durabilidade da madeira utilizada nas construções, banheiros externos, falta de canos para a rede elétrica, paredes da cozinha com altura que não chegava ao teto, entre outros problemas que tiveram de ser resolvidos pelos residentes.<sup>344</sup> Uma pessoa moradora das agrovilas observou que “[t]odo mundo teve que reformar as casas, chovia dentro. Os telhados tudo ruim, molhava dentro da casa. Muita gente teve que trocar partes de madeira que apodreceu”.<sup>345</sup> Da mesma forma, outro laudo pericial afirma que as comunidades declararam que as casas de tijolos estão em mau estado.<sup>346</sup> A senhora Maria Luzia da Silva Diniz também manifestou, durante a audiência pública deste caso, que receberam

<sup>339</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 51 e 266 (autos das provas, folhas 30 e 138).

<sup>340</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 267 (autos das provas, folhas 138).

<sup>341</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 82 (autos das provas, folha 303).

<sup>342</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 84 (autos das provas, folha 304).

<sup>343</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, pp. 48 e 252 (autos das provas, folhas 29 e 131).

<sup>344</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7623).

<sup>345</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7612).

<sup>346</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82 e 83 (autos das provas, folha 303).

casas de tijolos, mas que tiveram que procurar um lugar para dormir, porque tudo ficava molhado, e tiveram que conseguir telhas para colocar na casa.<sup>347</sup> Além disso, as agrovilas não têm sistema de esgoto e os banheiros ficam do lado de fora das casas.<sup>348</sup>

267. Por outro lado, a Corte considera que as restrições que as autoridades estatais impõem aos membros das comunidades reassentadas para modificar as casas que lhes foram atribuídas e construir novas casas nas agrovilas<sup>349</sup> constituem uma violação tanto da adequação cultural do direito à moradia adequada quanto do direito à proteção da família. O perito Davi Pereira Junior destacou que atualmente 46,4% dos habitantes das agrovilas não possuem lotes de terra ou terras para plantar. Ressaltou que isso se deve ao fato de que “as agrovilas não foram pensadas para comportar à reprodução física das unidades familiares reassentados e muito menos para possibilitar a reprodução tradicional da forma de existir das comunidades, seja ela social ou econômica”, de modo que em nenhum dos 7 projetos arquitetônicos das agrovilas há áreas reservadas para a construção de novas casas ou áreas reservadas para fornecer lotes para as novas famílias que seriam formadas nas agrovilas.<sup>350</sup>

268. A Corte adverte que essas restrições tiveram um impacto negativo na instalação de novas famílias nas agrovilas<sup>351</sup>, o que contraria a obrigação do Estado de favorecer o desenvolvimento e o fortalecimento do núcleo familiar, especialmente considerando o significado especial da convivência familiar em comunidades tribais, como as do presente caso. Ademais, essas restrições têm o efeito de separar ou dividir as famílias das Comunidades Quilombolas reassentadas, o que constitui uma das mais graves interferências na vida familiar. Com efeito, ao contrário da prática tradicional<sup>352</sup>, os filhos e filhas, membros das comunidades quilombolas, casam-se em outros povoados onde passam a residir, pois o tamanho dos lotes atribuídos às famílias e a proibição de construir novas casas não lhes permitem permanecer nas agrovilas.<sup>353</sup> Essa situação não só prejudica a convivência desses jovens com seus familiares imediatos, mas também impossibilita sua convivência com a comunidade, o que prejudica o desenvolvimento e a preservação de sua identidade cultural.

<sup>347</sup> Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>348</sup> Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>349</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 81 a 83 (autos das provas, folhas 302 e 303), e Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz durante a audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>350</sup> Perícia de Davi Pereira Junior, de 14 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7747).

<sup>351</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 254 (autos das provas, folha 132); Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82 e 83 (autos das provas, folha 303); e, Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7637).

<sup>352</sup> Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>353</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, pp. 82 e 83 (autos das provas, folha 303).

269. No mesmo sentido, a perícia psicossocial afirma que a falta de perspectiva de permanência nos territórios gerou uma ruptura com as raízes comunitárias. De acordo com a perícia:

Chamou atenção a questão da perda significativa de costumes culturais e saberes relacionados ao extrativismo, com diminuição da autonomia cultural. Esse processo é ainda mais evidente nos jovens de hoje, que já têm uma vida muito mais ligada ao universo de expectativas próprios da juventude urbana e perpassado pela lógica e dinâmica do CLA nos territórios. A ausência de perspectivas de ficarem em seus territórios para estas distintas gerações é um aspecto da transgeracionalidade do trauma a partir do desenraizamento das populações.<sup>354</sup>

### *B.2.3 Direito de participar da vida cultural*

270. Com base no exposto anteriormente, a Corte constata que o Estado falhou em sua obrigação de tomar medidas para preservar as práticas econômicas de subsistência das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Conforme estabelecido acima, as comunidades modificaram seus costumes alimentares e técnicas de produção de alimentos devido à falta de disponibilidade e acessibilidade a recursos naturais e alimentos culturalmente adequados. Para esta Corte, é evidente que o Estado não tomou medidas para evitar a degradação dos meios de subsistência das comunidades a tal ponto que alguns alimentos diminuíram drasticamente ou desapareceram de sua dieta.

271. Sobre esse ponto, a Corte recorda que não é qualquer alimento que satisfaz o direito à alimentação adequada, mas que ele deve ser aceitável para uma determinada cultura, o que leva a levar em conta valores não relacionados à nutrição. Além disso, o impacto sobre as fontes e formas de alimentação das Comunidades Quilombolas de Alcântara não afeta apenas o direito à alimentação adequada, uma vez que a alimentação, por sua vez, é indispensável para o gozo de outros direitos, e seu caráter “adequado” pode depender de fatores ambientais e culturais. O próprio alimento é uma expressão cultural. Nesse sentido, a alimentação pode ser considerada como um dos “traços distintivos” que caracterizam um grupo social, enquadrando-se, portanto, na proteção do direito à identidade cultural por meio da salvaguarda de tais traços, sem negar o caráter histórico, dinâmico e evolutivo da cultura.

272. Isso é mais evidente em relação aos povos indígenas e tribais, em relação aos quais normas específicas determinam a salvaguarda de seu meio ambiente, a proteção da capacidade produtiva de suas terras e recursos e a consideração como “fatores importantes na manutenção de sua cultura” de atividades tradicionais relacionadas à sua economia de subsistência, como pesca, coleta, entre outras.

<sup>354</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folhas 7619 e 7620).

Assim, a Corte enfatizou que “a falta de acesso aos territórios e aos recursos naturais correspondentes pode expor as comunidades indígenas a [...] diversas violações de seus direitos humanos, além de causar-lhes sofrimento e prejudicar a preservação de seu modo de vida, costumes e idioma”. Também advertiu que os Estados devem proteger “a estreita relação que [os povos indígenas e tribais] mantêm com a terra” e “seu projeto de vida, tanto em sua dimensão individual quanto coletiva”.<sup>355</sup>

273. Somado ao anterior, no presente caso, a Corte observa que foi violado o direito à participação das Comunidades Quilombolas de Alcântara em sua própria cultura. O Estado não só não demonstrou ter tomado as medidas adequadas para proteger esse direito, como também implementou uma série de restrições nas agrovilas que impediram o acesso dos membros das comunidades à vida, às práticas, aos bens e aos serviços culturais.

274. Os obstáculos no acesso aos cemitérios<sup>356</sup> é um dos casos em que o Estado impossibilita que as comunidades participem de sua cultura. O chamado “cemitério velho” do antigo povoado Peru foi transformado em uma área de descarte de resíduos do CLA.<sup>357</sup> Outros antigos cemitérios estão localizados em áreas proibidas<sup>358</sup> ou restritas.<sup>359</sup> Ademais, os residentes de algumas agrovilas apontaram que não possuem um cemitério em seu local de residência.<sup>360</sup> Por exemplo, a senhora Maria Luzia da Silva Diniz indicou que, na ausência de um cemitério na agrovila Peru, eles enterraram uma pessoa no lote que lhe foi designado e que as autoridades militares não apenas estão cientes dessa situação, mas frequentemente brincam com ela dizendo que ela é “rica” porque tem um lote com material orgânico que poderia ser usado para plantar.<sup>361</sup>

275. Com relação aos impactos da impossibilidade de acesso aos cemitérios, a perícia psicossocial indica que:

Ao proibir o acesso aos mortos, cria-se uma interdição no ciclo que dá senso de continuidade à vida comunitária. Um povo que não pode cultivar seus mortos está proibido de dar continuidade às suas vidas futuras, na medida em que são os antepassados os

<sup>355</sup> *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina*, *supra*, pars. 274 e 275.

<sup>356</sup> Cf. Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>357</sup> Cf. Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7630).

<sup>358</sup> Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros. “*Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara*”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 53 (autos das provas, folha 31).

<sup>359</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 83 (autos das provas, folha 303).

<sup>360</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 83 (autos das provas, folha 303); e Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7630).

<sup>361</sup> Cf. Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

detentores das tradições que alimentam a vida atual, tanto presente quanto futura. A interdição aos mortos é um desenraizamento ontológico muito intenso e de característica transgeracional, pois interdita aos mais novos acesso à sua história e, portanto, a uma vida de pertencimento e de continuidade de uma história coletiva e comunitária.<sup>362</sup>

276. No mesmo sentido, as restrições de acesso às praias tiveram um impacto em atividades importantes da vida tradicional das comunidades. A esse respeito, o relatório do especialista psicossocial indica que “mais do que um desenraizamento físico, observamos também um desenraizamento cultural e psicossocial. Não se trata apenas de recurso para sobrevivência material, é todo um modo de vida que é alterado e colocado sob um cotidiano militarizado que imprime uma série de regras e procedimentos que são parte de um processo mais amplo de desumanização e traumatização dessas populações”.<sup>363</sup>

277. Somado ao anterior, a celebração das festas religiosas também foi alterada pela vida organizada das agrovilas, pela militarização da vida cotidiana e pelas restrições de acesso aos territórios tradicionais.<sup>364</sup> Havia laços de parentesco, que se manifestavam durante a celebração de festas e rituais, entre famílias que estavam localizadas em agrovilas distantes entre si.<sup>365</sup> Ademais, a falta de disponibilidade e acessibilidade de alimentos fez com que as comunidades tivessem que celebrar suas festas religiosas sem dispor dos alimentos essenciais para sua realização.<sup>366</sup> Da mesma forma, os membros das comunidades afirmam que perderam o sentido e a forma de celebração que os festivais religiosos costumavam ter.<sup>367</sup>

278. Da mesma forma, a Corte constata que, após o reassentamento, outras práticas, como a caça (par. 264 *supra*) e fabricação de baús ou cestas, que eram conhecidas por todas as famílias nos antigos povoados, foram perdidas. Após o reassentamento, só são conhecidas por alguns membros da comunidade.<sup>368</sup>

<sup>362</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7652).

<sup>363</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7628).

<sup>364</sup> Cf. Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7635).

<sup>365</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 53 (autos das provas, folha 31).

<sup>366</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 54 (autos das provas, folha 32).

<sup>367</sup> Cf. Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7635).

<sup>368</sup> Cf. Maristela de Paula Andrade, Benedito Souza Filho e outros “Fome de Farinha: deslocamento compulsório e insegurança alimentar em Alcântara”. São Luís: EDUFMA, 2006, p. 267 (autos das provas, folhas 138).

279. Igualmente é possível observar que várias pessoas deixaram as agrovilas para se estabelecer em São Luís.<sup>369</sup> A esse respeito, Alfredo Wagner Berno de Almeida aponta em seu laudo antropológico que “pode-se afirmar que as transformações socio-econômicas provocadas pela implantação do CLA ameaçam gravemente a reprodução física e social das comunidades remanescentes de quilombo”.<sup>370</sup> A senhora Maria Luzia da Silva Diniz, também falou sobre a migração para a capital maranhense, assegurando que várias pessoas deixaram a agrovila Marudá porque “não oferecia condições de sobrevivência”. Disse que a única fonte de renda foi expropriada, pois todos os trabalhadores da área viviam da pesca e do trabalho na roça, de modo que “a partir do momento em que isso foi tirado, todo mundo começou a passar necessidade e a passar fome”. Ele também disse que as pessoas foram para São Luís com a ideia de viver uma vida melhor, mas quando chegaram sem preparo, acabaram expostas às drogas e à prostituição.<sup>371</sup>

280. Em virtude das considerações anteriores, a Corte conclui que a falta de disponibilidade e acessibilidade de alimentos, o mau estado das habitações e as restrições à construção e modificação das casas, bem como a ausência de medidas por parte do Estado, prejudicaram o acesso e a preservação das práticas culturais das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

#### *B.3.4 Direito à educação*

281. O Tribunal adverte que nem todas as comunidades reassentadas tiveram acesso a escolas. Os residentes de algumas agrovilas, como no caso da agrovila de Só Assim, declararam que não têm escola na agrovila e, portanto, precisam ir a agrovilas próximas para ter acesso a ela.<sup>372</sup> Na mesma linha, o relatório do perito psicossocial indica que o Estado não cumpriu seu compromisso de construir estabelecimentos educacionais, e há testemunhos segundo os quais muitas vezes é difícil ter acesso a transporte para as escolas. Isso é expresso pelos moradores das agrovilas:

No início [...] fizeram só as 13 casas e a lavanderia. Não tem colégio até hoje. Não fizeram colégio. As criança[s] estuda longe, na maior dificuldade. Ainda é assim. Tem um rio, quando chove eles não consegue[m] atravessar o rio. Os ônibus, tem vez passa semanas

<sup>369</sup> Cf. Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>370</sup> Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 85 (autos das provas, folha 304).

<sup>371</sup> Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023 durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>372</sup> Cf. Laudo antropológico “*Os Quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 2)*”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 83 (autos das provas, folha 303); e Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7646).

e semanas não vem ônibus buscar as crianças. Eles não dão nem o transporte. Difícil aqui nessas comunidades é transporte. [...]»<sup>373</sup>

282. De igual forma, consta que os moradores das agrovilas declararam que não têm oportunidades de estudo ou trabalho onde moram e que são forçados a migrar para São Luís.<sup>374</sup> A senhora Maria Luzia da Silva Diniz declarou, durante a audiência pública deste caso, que seus filhos não tinham acesso à educação porque, embora houvesse uma escola em sua agrovila, não havia professores para ensiná-los. Portanto, ela tinha que mandar seus filhos para a casa de parentes em Alcântara para que pudessem estudar.<sup>375</sup>

283. Nesse contexto, a Corte considera que o Estado descumpriu sua obrigação de garantir o acesso à educação aos membros das Comunidades Quilombolas reassentadas. Isso ocorre apesar do fato de que existe um dever especial de proteger essa população, já que se trata de comunidades tribais. Em particular, a Corte observa que as comunidades enfrentam obstáculos de acessibilidade material à educação porque nem todas as agrovilas têm escolas e/ou transporte regular para acessar a educação em agrovilas próximas. A Corte recorda que, ao assegurar o acesso à educação, o Estado deve garantir sua adaptabilidade ao contexto cultural onde ela é oferecida, de modo a considerar e respeitar a cultura, as tradições e o conhecimento dessas comunidades (par. 237 *supra*).

#### **B.4 Conclusão**

284. Em razão do exposto, em primeiro lugar, a Corte constata que o Estado não cumpriu com suas obrigações de exigibilidade imediata em relação à disponibilidade e acessibilidade dos direitos à alimentação e à educação; à disponibilidade de serviços e infraestrutura básica do direito à moradia; e à obrigação de criar e promover um ambiente no qual os membros das comunidades quilombolas possam participar de sua própria cultura, bem como de eliminar as barreiras ou obstáculos que inibam ou limitem o acesso a ela. Em segundo lugar, mais de 25 anos após a ratificação da Convenção Americana pelo Brasil, o Estado não adotou medidas para garantir

<sup>373</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folhas 7608 a 7609). No mesmo sentido “[...] Eles chegaram lá, prometeram tudo o que o povo precisava, [...] prometeram escola e não fizeram [...]”. Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folhas 7613); “[...] aqui já faz muitos anos [...], que a escola está parada, eu acho que está com uma faixa de 10 a 15 anos, mais ou menos isso que tá parado [...]”. Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7640); e “Existe transporte escolar. Mas isso é uma luta que a gente tem, às vezes: ‘ah, hoje eu não tenho transporte, furou pneu, [...] às vezes não tem combustível’. Então é uma luta constante, entendeu? [...]”. Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7640).

<sup>374</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada mediante *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7631).

<sup>375</sup> Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

o desenvolvimento progressivo do elemento de adequação cultural do direito à alimentação e à moradia adequada.

285. Por todo o exposto, a Corte considera que o Estado é responsável pela violação dos direitos à proteção da família, à alimentação adequada, à moradia adequada, à participação na vida cultural e à educação, protegidos pelos artigos 17 e 26 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, e pelo artigo 13 do Protocolo de San Salvador.

### IX-3

## PRINCÍPIO DA IGUALDADE E DA NÃO DISCRIMINAÇÃO, DIREITO À IGUALDADE PERANTE A LEI E DISCRIMINAÇÃO ESTRUTURAL<sup>376</sup>

### A. Argumentos das partes e da Comissão

286. A *Comissão* alegou uma violação do artigo 24 da Convenção, ressaltando que as violações de direitos humanos no presente caso não ocorreram isoladamente, mas sim em um contexto de “abandono histórico, discriminação sistemática, indiferença e falta de presença do Estado”. Argumentou também que “os processos de despojamento territorial e deslocamento forçado que afetam os territórios coletivos das comunidades étnico-raciais não apenas quebraram o seu tecido social, mas também tem um impacto diferencial e desproporcional em comparação ao resto da sociedade. O esgotamento dos seus recursos naturais incide diretamente na cosmovisão e costumes ancestrais”.

287. As *representantes* assinalaram que, no presente caso, existe uma violação do artigo 24 da Convenção, pois há uma discriminação sistemática diretamente relacionada ao cenário estrutural de violações impostas às comunidades quilombolas no Brasil, que são alvos constantes de grileiros, latifundiários e mineradores. Ressaltaram que há uma série de práticas de deslocamento forçado, condições de reassentamento e acordos posteriores em relação ao seu território, que demonstram um total desrespeito ao direito à terra dos povos quilombolas e que as intervenções são realizadas no território como se fosse “terra de ninguém”, desconsiderando as formalidades jurídico-institucionais e sem considerar as garantias e os direitos dessas comunidades. Argumentaram também que as comunidades historicamente negras no Brasil têm sido submetidas a uma situação de profunda invisibilidade e que as autoridades estatais têm discursos abertamente racistas e discriminatórios que resultaram na desaceleração dos processos de titulação dos territórios quilombolas entre 2019 e 2021. Em particular, apontaram que o módulo rural que estava em vigor em Alcântara foi reduzido de 35 para 15 hectares pelo decreto que aprovou o reassentamento das famílias quilombolas

<sup>376</sup> Artigos 1.1 e 24 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.



288.O *Estado* argumentou que avançou no cumprimento de sua obrigação decorrente do tratado de garantir igualdade material às supostas vítimas, mediante a adoção de uma série de políticas públicas, de modo que não houvesse tratamento discriminatório contra as Comunidades Quilombolas de Alcântara. Por outro lado, ressaltou que há dois níveis de análise do artigo 24; um geral referente à situação histórica de racismo da população negra e dos remanescentes de quilombos no Brasil, que foi reconhecida na audiência pública, e um nível específico relativo à suposta discriminação sistemática das supostas vítimas. Ressaltou que o reconhecimento de responsabilidade não abrange esse segundo cenário.

## B. Considerações da Corte

289.A Corte recorda que, enquanto a obrigação geral do artigo 1.1 se refere ao dever do Estado de respeitar e garantir “sem discriminação” os direitos contidos na Convenção Americana, o artigo 24 protege o direito à “igual proteção da lei”.<sup>377</sup> Isto é, o artigo 24 da Convenção Americana proíbe a discriminação de direito ou de fato, não apenas com relação aos direitos contidos nesse tratado, mas com relação a todas as leis adotadas pelo Estado e sua aplicação.<sup>378</sup> Em outras palavras, se um Estado discriminar ao respeitar ou garantir um direito do tratado, ele estará violando a obrigação prevista no Artigo 1.1 e o direito substantivo em questão. Se, por outro lado, a discriminação estiver relacionada à proteção desigual do direito interno ou de sua aplicação, o fato deve ser analisado à luz do Artigo 24 da Convenção Americana<sup>379</sup> em relação às categorias protegidas pelo Artigo 1.1 da Convenção.

290.Em relação ao artigo 1.1 da Convenção, a Corte estabeleceu que se trata de uma norma geral cujo conteúdo se estende a todas as disposições do tratado e prevê a obrigação dos Estados Partes de respeitar e garantir o pleno e livre exercício dos direitos e liberdades nele reconhecidos “sem discriminação alguma”. Em outras palavras, qualquer que seja sua origem ou forma, qualquer tratamento que possa ser considerado discriminatório com relação ao exercício de qualquer um dos direitos garantidos na Convenção é, *por si só*, incompatível com a Convenção.<sup>380</sup> O descumprimento pelo Estado, por meio de qualquer tratamento discriminatório, da obrigação geral de respeitar e garantir os direitos humanos, gera responsabilidade internacional.<sup>381</sup> É por isso que existe um vínculo indissolúvel entre a obrigação

<sup>377</sup> Cf. *Proposta de emenda à Constituição Política da Costa Rica relacionada à naturalização. Parecer Consultivo OC-4/84 de 19 de janeiro de 1984. Série A No. 4*, pars. 53 e 54, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil*, *supra*, pars. 163.

<sup>378</sup> Cf. *Caso Yatama Vs. Nicarágua. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de junho de 2005. Série C No. 127*, par. 186, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil*, *supra*, par. 163.

<sup>379</sup> Cf. *Caso Apitz Barbera e outros (“Primeiro Tribunal de Contencioso Administrativo”) Vs. Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 5 de agosto de 2008. Série C No. 182*, par. 209, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil*, *supra*, par. 163.

<sup>380</sup> Cf. *Proposta de modificação da Constituição Política da Costa Rica relacionada com a naturalização, supra*, par. 53 e *Caso Guachalá Chimbo e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de março de 2021. Série C No. 423*, par. 68.

<sup>381</sup> Cf. *Situação legal e direitos dos migrantes sem documentos. Parecer Consultivo OC-18/03 de 17 de setembro de 2003. Série A No. 18*, par. 85; e *Caso Hendrix Vs. Guatemala, supra*, par. 63.

de respeitar e garantir os direitos humanos e o princípio da igualdade e da não discriminação.<sup>382</sup> A esse respeito, a Corte enfatiza que, como em outros instrumentos de direitos humanos<sup>383</sup>, a raça é um dos motivos de discriminação proibidos pelo artigo 1.1 da Convenção Americana.

291. A Corte já assinalou que “os Estados devem abster-se de ações que, de alguma forma, visem, direta ou indiretamente, a criar situações de discriminação de jure ou de facto”.<sup>384</sup> Os Estados são obrigados “a adotar medidas positivas para reverter ou mudar situações discriminatórias existentes em suas sociedades, em prejuízo de um determinado grupo de pessoas. Isso implica um dever especial de proteção que o Estado deve exercer com relação às ações e práticas de terceiros que, sob sua tolerância ou aquiescência, criem, mantenham ou favoreçam situações discriminatórias”.<sup>385</sup>

292. Assim, este Tribunal se pronunciou no sentido de estabelecer que toda pessoa que se encontre em uma situação de vulnerabilidade é titular de uma proteção especial, em razão dos deveres especiais cujo cumprimento por parte do Estado é necessário para satisfazer as obrigações gerais de respeitar e garantir os direitos humanos. A Corte recorda que não é suficiente que os Estados se abstenham de violar os direitos, mas que é imperativo a adoção de medidas positivas, que podem ser determinadas de acordo com as necessidades particulares de proteção do sujeito de direitos, seja por sua condição pessoal ou pela situação específica em que se encontra.<sup>386</sup>

293. No entanto, levando em conta as vítimas do presente caso, a Corte considera relevante destacar o significado e a situação das Comunidades Quilombolas no Brasil. A perícia psicossocial relata a origem do termo *quilombo*, cujas primeiras aparições foram em documentos oficiais em Portugal entre os séculos XVI e XVIII para se referir a cada lugar onde viviam mais de cinco pessoas negras “fugidas”. De acordo com a perícia, além dessa definição histórica, o termo quilombo:

Expressa a forma política mais complexa que foi levada a cabo pelos africanos escravizados em um conjunto muito variado de ações que [...] desgastaram a ordem vigente. Ou seja, foram organizações que possibilitaram às pessoas escravizadas a possibilidade de se constituírem fora de um sistema complexo estruturado em sua

<sup>382</sup> Cf. *Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*, *supra*, par. 85 e *Caso Huilcamán Paillama e outros Vs. Chile*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 18 de junho de 2024. Série C No. 527, par. 233.

<sup>383</sup> *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, Artigo 2; e *Pacto Internacional sobre Direitos Cívicos e Políticos*, Artigo 2.1.

<sup>384</sup> Cf. *Condição jurídica e direitos dos migrantes indocumentados*, *supra*, par. 103, e *Caso Angulo Losada Vs. Bolívia*. Exceções Preliminares, Mérito e Reparações. Sentença de 18 de novembro de 2022. Série C No. 475, par. 157.

<sup>385</sup> Cf. *Situação legal e direitos dos migrantes sem documentos*, *supra*, par. 104, e *Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, *supra*, par. 332.

<sup>386</sup> Cf. *Caso do “Massacre de Mapiripán” Vs. Colômbia*. Sentença de 15 de setembro de 2005. Série C nº 134, pars. 111 e 113, e *Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica*, *supra*, par. 53.

desumanização e redução de suas vidas à mera condição de força de trabalho.<sup>387</sup>

294. A Corte observa que uma concepção semelhante é adotada na legislação brasileira. Lá, os remanescentes de comunidades quilombolas são considerados “grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência à opressão histórica sofrida”.<sup>388</sup>

295. Conforme se depreende do presente caso, as Comunidades Quilombolas enfrentam desafios em termos de acesso a serviços básicos, como moradia, alimentação e educação. Em 2016, o *Relator Especial das Nações Unidas sobre questões de minorias* constatou que essas comunidades estavam entre os grupos populacionais que mais sofriam com a exclusão social e econômica no país e enfrentavam sérios problemas de racismo, discriminação estrutural e violência, entre outros (par. 72 *supra*).

296. Uma vez estabelecidos esses elementos de contexto, a Corte passará a analisar a situação das Comunidades Quilombolas de Alcântara em relação aos fatos sobre os quais tem competência. A partir das provas juntadas aos autos, é evidente que as Comunidades Quilombolas de Alcântara, e particularmente as comunidades reassentadas em consequência da criação e instalação do CLA, não tiveram acesso contínuo e suficiente a serviços básicos de alimentação, moradia e educação. A Corte considera que a falta de acesso ao conteúdo essencial desses direitos e a falta de adoção de medidas positivas por parte do Estado para corrigir essa situação não é neutra, mas é uma das manifestações da discriminação estrutural em que estão imersas as Comunidades Quilombolas no Brasil. A esse respeito, o perito Marcelo Paixão argumenta que:

O racismo estrutural implica a existência de regras e políticas que, mesmo que se declarem oficialmente cegas às diferenças de cor (ou racialmente daltônicas), podem prejudicar de forma desproporcional grupos historicamente discriminados considerando a forma como estão distribuídos na pirâmide social, instituições comumente frequentadas (loais de lazer, escolas específicas e hospitais, por exemplo) e território, como é o caso das Comunidades Quilombolas.<sup>389</sup>

<sup>387</sup> Perícia psicossocial de Adriana Eiko Matsumoto prestada por *affidavit*, 2023 (autos das provas, folha 7588).

<sup>388</sup> Decreto 4.887, de 20 de novembro de 2003, artigo 2 (autos das provas, folhas 7557 a 7558). Regula o procedimento para a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação das terras ocupadas pelos remanescentes das comunidades quilombolas a que se refere o artigo 68 da Lei de Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/d4887.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4887.htm).

<sup>389</sup> Perícia de Marcelo Paixão, prestada em 11 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7964).

297. Com relação a esse ponto, é relevante considerar que o Relator Especial das Nações Unidas sobre as formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e formas conexas de intolerância já enfatizou que “a discriminação estrutural pode ser o resultado de injustiças históricas passadas cometidas contra grupos específicos de pessoas. Muito tempo depois de a discriminação racial oficial ter sido abolida, as desigualdades criadas continuaram a ter efeitos adversos ou desproporcionais que prejudicaram os direitos humanos de membros de grupos raciais e étnicos específicos”. Na mesma linha, o Relator reconheceu que as minorias étnicas e os afrodescendentes continuam a ser “particularmente afetados por esse legado histórico, inclusive em áreas como saúde, moradia, emprego, educação, administração da justiça, representação política e empoderamento”.<sup>390</sup>

298. Sobre esse aspecto, a Corte recorda que, em outros casos relativos ao Brasil, foi observado que a discriminação contra a população afrodescendente tem sido uma constante histórica.<sup>391</sup> As pessoas afrodescendentes sofrem discriminação racial estrutural e racismo institucional, o que as coloca em uma situação de extrema vulnerabilidade, de modo que o risco de que seus direitos sejam afetados é alto.<sup>392</sup> Somado a isso, a Corte constata que, durante a audiência pública do presente caso, o Estado destacou que a população do município de Alcântara está imersa em uma “situação acentuada de pobreza e desigualdade econômica, fruto das assimetrias que determinaram o desenvolvimento regional brasileiro desde o início do processo de colonização. Alcântara é hoje um dos municípios mais pobres do Brasil, sendo que mais da metade de sua população tendo uma renda mensal de até meio salário-mínimo”.<sup>393</sup>

299. No presente caso, já foi estabelecido que, após a data de início da competência desta Corte a respeito do Brasil, as autoridades estatais adotaram decisões que afetaram o território das Comunidades Quilombolas de Alcântara sem sua participação. Além disso, até a presente data, o Estado não cumpriu com a obrigação, estipulada no artigo 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Brasil, de emitir títulos de propriedade das terras remanescentes das comunidades quilombolas. Somado ao acima exposto, constatou-se que essas comunidades enfrentaram restrições para expandir suas moradias de acordo com as necessidades familiares e práticas tradicionais, e que as comunidades sofreram consequências negativas em seu sistema de uso comum dos recursos naturais.

300. A esse respeito, reitera-se que o Estado incorre em responsabilidade internacional nos casos em que, na presença de discriminação estrutural, não adota medidas específicas com relação à situação particular de vitimização na qual a

<sup>390</sup> ONU, *Relatório provisório do Relator Especial das Nações Unidas sobre formas contemporâneas de racismo, discriminação racial, xenofobia e intolerância correlata. Combatendo o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância correlata e implementação e acompanhamento gerais da Declaração e do Programa de Ação de Durban*, UN. Doc. A/66/313, 19 de agosto de 2011, par. 11.

<sup>391</sup> Cf. *Caso Empregados da fábrica de fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*, *supra*, par. 193.

<sup>392</sup> Cf. *Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C No. 539, par. 139.

<sup>393</sup> Alegações finais orais do Estado na audiência pública deste caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

vulnerabilidade de um círculo de pessoas individualizadas se concretiza. A própria vitimização dessas pessoas demonstra sua vulnerabilidade particular, que também exige uma ação particular de proteção. Nesse contexto, a Corte considera que a omissão do Estado em titular as terras, garantir a proteção da família e o conteúdo mínimo dos direitos à alimentação adequada, à moradia adequada, à educação e à participação na vida cultural nas agrovilas, a partir de 10 de dezembro de 1998, e a posterior ausência de medidas progressivas para garantir o gozo desses direitos constituem atos de discriminação, pois se inserem em um contexto de desigualdades desproporcionais de origem histórica.<sup>394</sup> Considerando que as Comunidades Quilombolas de Alcântara constituem um grupo de proteção especial, sendo uma comunidade tribal, formada por pessoas negras com um legado histórico de escravidão e cuja autonomia, formas de subsistência e cultura devem ser objeto de medidas especiais para sua salvaguarda. Além disso, a Corte destaca que a ausência de medidas estatais destinadas a mitigar e corrigir a precariedade do gozo dos serviços básicos é particularmente grave, considerando que foram as ações do próprio Estado que tiveram um impacto negativo sobre as formas tradicionais de autossuficiência e de relacionamento dessas comunidades.

301. Adicionalmente, a Corte considera que os altos índices de pobreza e os baixos níveis de desenvolvimento socioeconômico da população quilombola local<sup>395</sup>, apesar da operação do CLA no território quilombola por mais de três décadas e da promessa das autoridades estatais de que o CLA traria desenvolvimento para a região<sup>396</sup>, constituem mais uma prova da discriminação estrutural sofrida pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara.

302. Em virtude do exposto, a Corte considera que o Estado não demonstrou ter adotado medidas suficientes para reverter a situação de discriminação estrutural

<sup>394</sup> A esse respeito, o perito Pereira Junior argumentou, durante a audiência pública do presente caso, que, em sua opinião, as Comunidades Quilombolas de Alcântara sofreram racismo. Isso se deve, *inter alia*, ao fato de o Estado: (i) não ter respeitado o protocolo de consulta elaborado pelas comunidades para os acordos assinados pelo Brasil após 10 de dezembro de 1998; (ii) ter iniciado um processo de conciliação - sobre o território quilombola - sem a participação das comunidades; (iii) ter decidido ampliar o CLA, assinando um decreto por meio da Casa Civil, sem diálogo com as comunidades; iv) não ter previsto espaços para reprodução familiar nas agrovilas; v) ter dividido o território das agrovilas individualmente; e vi) não respeitar a proteção constitucional do direito das Comunidades Quilombolas de terem seu território titulado. Além disso, destacou que o Estado trata as comunidades quilombolas como cidadãos de segunda classe. Cf. Perícia de Davi Pereira Junior prestada na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões. No mesmo sentido, o perito Marcelo Paixão argumentou que “[a]s normas governamentais que ditam os títulos de propriedade dos quilombos visam cumprir seus objetivos de ‘desenvolvimento’ e ‘modernização’ das áreas que compõem as comunidades quilombolas [...]. Isso é consistente com uma visão desse grupo de pessoas ‘como pessoas do passado’. Como tal, as comunidades são consideradas - implícita ou explicitamente - um obstáculo ao progresso e ao desenvolvimento. Por outro lado, a ideia de progresso econômico é frequentemente identificada com a cor da pele branca, enquanto o oposto, o atraso, é visto como pertencente à cor da pele escura, à ascendência indígena e afro-brasileira”. Perícia de Marcelo Paixão, de 11 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7969).

<sup>395</sup> Segundo o perito Paixão, a renda familiar, a taxa de alfabetização e as condições de moradia da população de Alcântara continuam sendo muito baixas. Cf. Perícia de Marcelo Paixão, prestada em 11 de abril de 2023 (autos das provas, folhas 7977 a 7980). Ver também o memorial de *amicus curiae* da Clínica Interamericana de Direitos Humanos do Núcleo Interamericano de Direitos Humanos da Universidade Federal do Rio de Janeiro (autos das provas, folhas 798 e 799).

<sup>396</sup> Memorial *Amicus curiae* da Clínica de Direitos Humanos e Direito Ambiental da Escola de Direito da Universidade do Estado do Amazonas (autos das provas, folha 999).

em que se encontram as Comunidades Quilombolas de Alcântara para o gozo de seus direitos à propriedade coletiva, à alimentação adequada, à moradia adequada, à proteção da família, à participação na vida cultural e à educação. Portanto, a Corte considera que o Estado é responsável pela violação do direito à igualdade perante a lei e da proibição de discriminar com base na raça e na condição socioeconômica, contidos nos artigos 24 e 1.1. da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos direitos à propriedade coletiva, à alimentação adequada, à moradia adequada, à proteção da família, à participação na vida cultural e à educação, estabelecidos nos artigos 17, 21 e 26 da Convenção Americana, bem como no artigo 13 do Protocolo de San Salvador, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

## X REPARAÇÕES

303.Com base no disposto no artigo 63.1 da Convenção Americana, a Corte indicou que qualquer violação de uma obrigação internacional que tenha causado dano implica o dever de repará-lo adequadamente e que essa disposição reflete uma regra consuetudinária que constitui um dos princípios fundamentais do Direito Internacional contemporâneo sobre a responsabilidade de um Estado.<sup>397</sup>

304.A reparação do dano causado pela violação de uma obrigação internacional exige, sempre que possível, a restituição total (*restitutio in integrum*), que consiste no restabelecimento da situação anterior. Se isso não for viável, como ocorre na maioria dos casos de violações de direitos humanos, a Corte determinará medidas para garantir os direitos violados e reparar as consequências das violações.<sup>398</sup> Portanto, a Corte tem considerado a necessidade de conceder várias medidas de reparação para compensar os danos de forma abrangente e, além da compensação monetária, as medidas de restituição, reabilitação, satisfação e garantias de não repetição são particularmente relevantes para os danos causados.<sup>399</sup>

305.A Corte já estabeleceu que as reparações devem ter um vínculo causal com os fatos do caso, as violações declaradas, os danos comprovados, bem como as medidas solicitadas para reparar os respectivos danos. Portanto, a Corte deve observar essa simultaneidade a fim de se pronunciar adequadamente e de acordo com a lei.<sup>400</sup> A Corte enfatiza que o fato de as Comunidades Quilombolas de Alcântara pertencerem a um grupo em situação de especial vulnerabilidade acentua o dever do Estado de reparar-lhes adequadamente.

<sup>397</sup> Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparações e Custas*. Sentença de 21 de julho de 1989. Série C Nº 7, par. 25, e *Caso Capriles Vs. Venezuela. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 10 de outubro de 2024. Série C Nº. 541, par. 190.

<sup>398</sup> Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparações e Custas*, *supra*, pars. 25 e 26, e *Caso Capriles Vs. Venezuela*, *supra*, par. 191.

<sup>399</sup> Cf. *Caso do Massacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de novembro de 2009. Série C nº 211, par. 226, e *Caso Capriles Vs. Venezuela*, *supra*, par. 191.

<sup>400</sup> Cf. *Caso Ticona Estrada Vs. Bolívia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C Nº. 191, par. 110, e *Caso Capriles Vs. Venezuela*, *supra*, par. 192.

306. Levando em conta as violações à Convenção Americana declaradas no capítulo anterior, à luz dos critérios estabelecidos na jurisprudência da Corte em relação à natureza e ao alcance da obrigação de reparar<sup>401</sup>, a Corte analisará as alegações apresentadas pela Comissão e pelas representantes, bem como os argumentos do Estado a respeito, com o objetivo de ordenar as medidas destinadas a reparar as referidas violações.

### **A. Parte lesada**

307. Este Tribunal considera como parte lesada, nos termos do artigo 63.1 da Convenção, quem foi declarada vítima da violação de algum direito nela reconhecido. Portanto, esta Corte considera como “parte lesada” 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara identificadas no Anexo I, as quais, em sua qualidade de vítimas das violações declaradas no Capítulo IX, serão consideradas beneficiárias das reparações ordenadas a seguir.

### **B. Medidas de restituição**

308. A Comissão solicitou que a Corte ordene ao Estado (i) adotar todas as medidas necessárias para delimitar, demarcar e titular plenamente o território ancestral das Comunidades Quilombolas de Alcântara, garantindo-lhes a posse segura do mesmo, de acordo com limites reconhecidos, a posse e o uso do território de forma coletiva, a autodeterminação e seu direito a viver pacificamente em seu modo de vida tradicional, sem restrições de acesso e livre trânsito em seu território, incluindo o acesso ao mar; (ii) adotar todas as medidas necessárias para que as terras alternativas ocupadas pelas Comunidades Quilombolas reassentadas garantam sua autodeterminação e seu direito a viver pacificamente, de acordo com sua identidade cultural, estrutura social, sistema econômico, costumes, crenças e tradições; (iii) adotar medidas de restituição que considerem os danos materiais e imateriais causados, incorporando um enfoque intercultural; e (iv) garantir que, caso existam recursos judiciais ou administrativos pendentes, estes sejam resolvidos de forma rápida e efetiva, realizando um controle de convencionalidade.

309. Ademais, a Comissão apresentou observações sobre as medidas de reparação formuladas pelo Estado em suas alegações orais finais. Em particular, registrou sua preocupação com a representação das Comunidades Quilombolas no Grupo de Trabalho Interministerial criado pelo Brasil após a audiência pública do caso. Ele enfatizou a importância de garantir terras alternativas para evitar problemas como a superpopulação e o esgotamento dos recursos naturais. Ele também expressou preocupação com o fato de que, ao ter que observar as disposições do Programa Espacial Brasileiro, esse grupo poderia estar reconhecendo a necessidade de manter a expansão do território do CLA. Ressaltou a falta de clareza do Estado sobre a

<sup>401</sup> Cf. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras. Reparaciones e Custas*, *supra*, pars. 25 a 27, e *Caso Capriles Vs. Venezuela*, *supra*, par. 193.

extensão do território a ser titulado e se ele inclui a área ocupada pelo CLA. Além disso, considerou que a reparação integral deve incluir os benefícios econômicos obtidos pelo CLA. Finalmente, enfatizou que o Estado “não deve continuar a conceder tais títulos individuais até que se realize os processos internos de titulação”.

310. As *representantes* explicaram que as 31 comunidades reassentadas em agrovilas têm direito à restituição de suas casas e terras<sup>402</sup>, considerando que o reassentamento resultou de uma “privação arbitrária e ilegal” de suas terras. No entanto, eles apontaram a impossibilidade de restituí-las efetivamente, já que o CLA foi construído sobre elas. Da mesma forma, apontaram a impossibilidade de expandir e melhorar as terras nas agrovilas como uma alternativa à restituição, dados os escassos recursos naturais disponíveis. Nesse sentido, solicitaram que se ordene ao Estado:

(i) Concluir o processo administrativo nº 54230.00241/2006-13 (dentro da ação civil pública nº 2003.37.00.008868-2), que se refere à regularização territorial das terras das Comunidades Quilombolas de Alcântara de acordo com a decisão da Quinta Vara da Justiça Federal do Maranhão. Destacaram que os títulos individuais concedidos a 67 indivíduos ou famílias não constituem medida de reparação, considerando que as agrovilas estão localizadas em território quilombola.

(ii) Realizar um procedimento culturalmente adequado de consulta e consentimento livre, prévio e informado, com base no Protocolo de Consulta Comunitária das Comunidades Quilombolas de Alcântara, com o objetivo de realizar uma consulta retroativa sobre a decisão administrativa que determinou a redução, em 12.645 hectares, do território tradicional a ser titulado como propriedade coletiva, além da área de 8.713 hectares utilizada pelo CLA e da área de 543 hectares utilizada pela AEB. Eles indicaram que essa medida deveria ser adotada independentemente da obrigação de titular o território.

311. Em suas alegações finais escritas, indicaram que as medidas delineadas no reconhecimento da responsabilidade estatal são “insuficientes”, especialmente porque a proposta de titulação progressiva não garante o controle efetivo do território pelas comunidades ou a titulação do território onde o CLA está localizado em seu favor. Ademais, a responsabilidade internacional pela demarcação e titulação implica resolver o problema dos títulos individuais emitidos em 2021, porque, embora esses títulos estejam respaldados por um acordo de 1983, a Constituição e o Supremo Tribunal Federal favorecem a titulação coletiva. Com relação ao Grupo de Trabalho Interministerial e suas atribuições (Decreto No. 11.502 de 2023), consideraram que

<sup>402</sup> As representantes apontaram a impossibilidade de expandir a extensão e melhorar a qualidade da terra nas agrovilas devido à escassez de recursos naturais disponíveis.



buscar alternativas para titular a área é um “artifício administrativo desrespeitoso” que tenta redefinir o território étnico tradicional sem considerar as indicações das comunidades (par. 107 *supra*). Além disso, ressaltaram que essa proposta implicaria a expansão do CLA e a consequente realocação das comunidades afetadas, que já manifestaram sua discordância. Além disso, a ideia de regulamentar o Protocolo Comunitário de Consulta e Consentimento dos Quilombos de Alcântara carece de justificativa e é inadmissível, pois viola o direito à autodeterminação dos povos indígenas e comunidades tradicionais. Por fim, argumentaram que o desequilíbrio entre os assentos destinados aos representantes do Poder Público (treze) e aos membros das Comunidades Quilombolas (quatro) é inaceitável e não se destina, ademais, às legítimas representações das comunidades.

312. O *Estado*, em seu reconhecimento de responsabilidade e em suas alegações finais escritas, indicou uma série de medidas que, em sua opinião, visam a garantir a cessação, a reparação e a não repetição das violações cometidas contra as Comunidades Quilombolas. Essas medidas incluem: (i) a criação do Grupo de Trabalho Interministerial para buscar alternativas à titulação territorial das Comunidades Quilombolas, observando as disposições do Programa Espacial Brasileiro (Decreto nº 11.502 de 2023)<sup>403</sup>; (ii) a titulação progressiva do território quilombola, no que se refere à área que já pertence à União, no prazo de até dois anos a partir da publicação da *portaria* de reconhecimento territorial; (iii) a suspensão dos efeitos jurídicos e administrativos da Nota SAJ/CC-PR nº48, de 2018, do Subchefe de Assuntos Jurídicos da Casa Civil (par. 101 *supra*); (iv) a elaboração ou emissão de instrumento normativo que regule a consulta prévia, livre e informada às Comunidades Quilombolas, em consonância com a Convenção 169 da OIT<sup>404</sup>; (v) a criação, em 2023, do *Programa Aquilombola Brasil* (Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023), que previa medidas interseccionais para garantir os direitos da população Quilombola.<sup>405</sup> Igualmente, mencionou outras medidas que teria adotado.<sup>406</sup>

<sup>403</sup> O Estado informou que esse grupo foi criado em 26 de abril de 2023. Contará com quatro representantes das Comunidades Quilombolas, se assim o desejarem, e deverá concluir seu trabalho em um ano.

<sup>404</sup> O Brasil mencionou que a proposta do ato normativo seria de responsabilidade do Grupo de Trabalho Interministerial.

<sup>405</sup> De acordo com o Estado, esse programa foi criado em março de 2023. Seus objetivos incluem garantir a regularização dos territórios quilombolas e promover a proteção de seu patrimônio cultural, tangível e intangível. Ele destacou que, em 14 de abril de 2023, o comitê gestor do programa, que inclui 12 ministérios, decidiu “priorizar as comunidades quilombolas na formação e execução da agenda nacional de titulação e da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental” e, em 24 de abril, aprovou a resolução que cria grupos de trabalho para elaborar políticas nacionais de gestão territorial e ambiental quilombola e a agenda nacional de titulação. Essa resolução “reafirma como ação prioritária dos grupos de trabalho” a inclusão do território quilombola nessas políticas e agenda.

<sup>406</sup> Por meio do Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003, o Brasil regulamentou o procedimento para identificar, reconhecer, delimitar, demarcar, demarcar e titular essas terras. Também revogou o Decreto nº 57, de 31 de março de 2022, da Fundação Cultural Palmares, “que dificultaria a titulação dos quilombos”, por meio da *Portaria* FCP nº 75, de 5 de abril de 2023. Retirou o Projeto de Lei nº 191-2020, que causava preocupação aos povos indígenas, justamente porque buscava regulamentar o direito à consulta prévia, livre e informada “em desacordo com os parâmetros internacionais que regem a matéria”.

313. A Corte considera necessário ordenar as seguintes medidas para a restituição do direito de propriedade coletiva das Comunidades Quilombolas de Alcântara, com base nas conclusões indicadas no Capítulo IX-1.

*B.1 Titulação, demarcação e delimitação das terras comunitárias*

314. Este Tribunal recorda que o Estado reconheceu sua responsabilidade pela falta de demarcação e titulação do território das 171 Comunidades Quilombolas de Alcântara, bem como pela falta de um processo adequado, efetivo e expedito para esse fim. Da mesma forma, à luz do Acordo assinado pelas partes e da prova constante dos autos, a Corte esclareceu o conteúdo e o alcance da violação do direito à propriedade coletiva das referidas comunidades (par. 166 *supra*). Levando isso em consideração, o Estado deve proporcionar às vítimas a titulação coletiva, com as características indicadas a seguir (par. 317 *infra*). A Corte reitera que a obrigação do Estado de garantir a titulação do território indígena persiste além dos interesses, posições ou intenções conflitantes que possam existir dentro de uma comunidade em relação ao uso da propriedade.<sup>407</sup>

315. Nesse sentido, o Tribunal nota que na área onde se localizam as sete agrovilas, alguns membros das Comunidades Quilombolas possuem títulos de propriedade individuais (par. 106 *supra*), enquanto outros esperam recebê-los.<sup>408</sup> Embora a titulação por meio de títulos individuais tenha contado com o consentimento de parte das 31 Comunidades Quilombolas reassentadas nas agrovilas (par. 106 *supra*), deve-se observar que, levando em conta as normas estabelecidas na presente Sentença (pars. 140 a 149 *supra*), a Corte somente pode ordenar ao Estado que delimite, titule e demarque coletivamente o Território Quilombola de Alcântara. As controvérsias que possam surgir nas comunidades no momento da execução de tais medidas e as possíveis sobreposições entre os títulos individuais e o título coletivo deverão ser resolvidas pelas próprias comunidades, no exercício de seus direitos de livre determinação e autonomia.

316. Ora, ficou demonstrado que há pelo menos duas ações visando à titulação, demarcação e delimitação das terras Quilombolas de Alcântara. Em primeiro lugar, em 27 de setembro de 2003, no âmbito do processo administrativo no processo nº

<sup>407</sup> *Caso das Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, *supra*, par. 327 e nota de rodapé 320, e *Caso da Comunidade Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente Vs. Guatemala*, *supra*, par. 345.

<sup>408</sup> Cf. Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento de Justina Alves Lemos na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Perícia de Davi Pereira Junior na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões; Depoimento de João Batista Moraes perante tabelião público, em 12 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7497); Depoimento de Josenilson Diniz Torres perante tabelião público, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7503); Depoimento de Júlio César França Pinho perante tabelião público, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7509); e Depoimento de Valdeci Barbosa perante tabelião público, em 13 de abril de 2023 (autos das provas, folha 7545).

0008273-53.2003.4.01.3700, a Quinta Vara Federal determinou que o INCRA, no prazo de 180 dias, promovesse o andamento e a conclusão do processo administrativo de titulação definitiva das terras ocupadas pelos remanescentes de quilombos identificados no laudo antropológico<sup>409</sup>, nos termos do Decreto nº 4.887/2003<sup>410</sup> (par. 112 *supra*). A Corte adverte que, conforme o Acordo assinado pelas partes, a área de 78.105 hectares reconhecida no RTID, que exclui a área de 9.256 hectares destinada ao CLA, será delimitada e titulada em favor das Comunidades Quilombolas de Alcântara.

317. Levando em consideração o exposto, e tendo em vista as violações reconhecidas pelo Brasil e as determinadas pela Corte na presente Sentença, o Tribunal ordena ao Estado que, em um prazo de três anos, adote ou conclua as ações pertinentes para garantir o direito de propriedade a todas as Comunidades Quilombolas de Alcântara, vítimas no presente caso. Para tanto, o Estado deve oferecer às comunidades um título coletivo que reconheça os 78.105 hectares de seu território (pars. 150-160 e 166 *supra*) e adotar as medidas necessárias para delimitar, demarcar e promover a desintrustão adequada do território. Para efeitos do cumprimento dessa medida, deverão ser observadas as seguintes diretrizes:

(i) O título deve assegurar que a propriedade da terra seja das Comunidades Quilombolas como tal, e não apenas de um grupo de indivíduos específicos. Para tanto, o Estado deve tomar as medidas adequadas, incluindo, se necessário, o reconhecimento da personalidade jurídica das comunidades.

(ii) O título deve garantir o uso e o gozo permanente da terra pelas comunidades, sem interferência externa, proporcionando segurança jurídica contra possíveis ações de particulares ou do próprio Estado, e assegurando que as comunidades possam usufruir e utilizar os recursos naturais necessários à sua sobrevivência física e cultural, de modo que seus membros possam exercer seu modo de vida e economia tradicionais, bem como adotar decisões autônomas sobre o uso de suas terras, de acordo com suas tradições e modos de organização.

(iii) Esse título deve garantir a natureza coletiva ou comunal, autoadministrada, imprescritível, impenhorável, intransferível e impenhorável da propriedade da área indicada.

<sup>409</sup> Esse relatório estabelece que o Território Quilombola de Alcântara abrange aproximadamente 85.537,3601 hectares, o que inclui a área desapropriada para a construção e expansão do CLA. Cf. Laudo antropológico “Os quilombolas e a Base de lançamento de foguetes (volume 1)”, de Alfredo Wagner Berno de Almeida. Brasília: Ministério do Meio Ambiente (MMA), 2006, p. 158 (autos das provas, folhas 233).

<sup>410</sup> O artigo 17 do referido decreto indica que a titulação nele prevista “será reconhecida e registrada mediante a outorga de título coletivo e proindiviso [...] com a obrigação de incorporar cláusulas de inalienabilidade, imprescritibilidade e impenhorabilidade”. Decreto No. 4887 de 20 de novembro de 2003 (autos das provas, folha 7326).

318. Enquanto não for determinado o cumprimento da medida relativa à titulação, delimitação e demarcação do território, o Estado deve abster-se de realizar atos que, alheios ao funcionamento do CLA nos termos constatados nesta Sentença, possam fazer com que agentes do próprio Estado ou terceiros, atuando com o consentimento ou tolerância do Estado, afetem a existência, o valor, o uso ou o gozo do referido território, em prejuízo do acordado no Acordo assinado pelas partes (pars. 22 a 25 *supra*). Essa conduta deve ser observada pelo Estado imediatamente após a notificação da presente Sentença.

#### *B.2 Mesa de diálogo permanente entre as Comunidades Quilombolas e o CLA*

319. Tendo em vista os impactos sobre as Comunidades Quilombolas estabelecidos no presente caso (ver pars. 166, 186, 196, 197, 285 e 302), a Corte ordena a instalação de uma mesa de diálogo permanente de comum acordo sobre:

(i) Medidas para garantir que as Comunidades Quilombolas de Alcântara, vítimas do presente caso, possam continuar a praticar suas atividades tradicionais, como a agricultura, a pesca e as visitas a locais de culto e a cemitérios.

(ii) Em caso de interferências justificadas, particularmente aquelas geradas durante as chamadas “janelas de lançamento”, medidas culturalmente apropriadas para compensar as perdas geradas pelas restrições, a serem acordadas antecipadamente com as comunidades afetadas.<sup>411</sup>

(iii) Medidas de mitigação de impacto ambiental para minimizar os efeitos negativos das atividades do CLA sobre os recursos naturais utilizados pelas comunidades.

(iv) Mecanismos de resolução de conflitos para tratar de quaisquer disputas que surjam entre as comunidades e o CLA.

(v) Regras de convivência pacífica e harmônica para que os usos e costumes das Comunidades Quilombolas de Alcântara sejam respeitados no território em questão, bem como os mecanismos preventivos necessários para evitar qualquer dano por terceiros no território.

(vi) Monitoramento e avaliação periódica dos impactos sociais, econômicos e ambientais das atividades do CLA nas Comunidades

<sup>411</sup> A esse respeito, a Corte observa que o perito Pereira indicou que, entre as ações destinadas a alcançar um equilíbrio entre as atividades das comunidades e o CLA, está a de compensar as comunidades pelo tempo que não poderão realizar uma atividade (como a pesca) devido à necessidade de restringir seu acesso em caso de lançamento de foguetes. Cf. Perícia de perito Davi Pereira Junior na audiência pública do presente caso, realizada nos dias 26 e 27 de abril de 2023, durante o 157º Período Ordinário de Sessões.

Quilombolas de Alcântara, com a participação das próprias comunidades nesse processo. A Corte considera importante que o Ministério Público Federal acompanhe esse monitoramento e avaliação.

320. O Estado deverá implementar os mecanismos de coordenação necessários entre as instituições que tenham incidência na tomada de decisões e que tenham competência no assunto, a fim de garantir a efetividade das medidas acordadas com as Comunidades Quilombolas.

321. No prazo de seis meses, contados a partir da notificação da presente Sentença, o Estado deverá informar sobre as ações adotadas para dar cumprimento a esta medida de reparação. Da mesma forma, o Estado deverá informar anualmente sobre o cumprimento desta medida. A Corte supervisionará a presente medida de reparação por um período de cinco anos, contados a partir da data de início dos trabalhos da referida mesa de diálogo.

### *B.3 Obrigação de realizar consulta prévia às Comunidades Quilombolas de Alcântara*

322. A Corte determinou que o Estado não cumpriu com suas obrigações relativas à consulta prévia das Comunidades Quilombolas de Alcântara sobre acordos com outros Estados relacionados com o funcionamento do CLA (par. 186 *supra*). Em consequência, a Corte dispõe que, no caso de futuros acordos sobre o uso da CLA ou quaisquer outros acordos que impliquem potenciais impactos diretos no território das comunidades quilombolas de Alcântara, estas devem ser consultadas por meio de suas instituições representativas antes de sua adoção e, se for o caso, em todas as etapas de planejamento e implementação, em processos de consulta adequados, realizados de boa-fé, de maneira acessível e informada, com o objetivo de chegar a um acordo, de acordo com os padrões internacionais aplicáveis na matéria (pars. 167 a 177 *supra*).

323. Da mesma forma, a Corte ressalta que qualquer decisão estatal que tenha o potencial de modificar os termos do Acordo assinado pelas partes deve ser objeto de consulta prévia às comunidades afetadas, de acordo com os padrões estabelecidos na presente Sentença (pars. 167 e 177 *supra*).

### **C. Medidas de satisfação**

324. A Comissão solicitou que a Corte ordene ao Estado medidas de satisfação que levem conta os danos materiais e imateriais causados, incorporando um enfoque intercultural. Em particular, levar em conta os danos causados às comunidades pela falta de titulação de seu território ancestral, bem como os causados pelos reassentamentos.

325. As *representantes* solicitaram que a Corte ordene ao Estado que (i) publique o resumo oficial da Sentença do presente caso em jornais de grande circulação e nos sites oficiais do governo; (ii) apresente um pedido formal de desculpas às comunidades de Alcântara pelos deslocamentos forçados sofridos durante a ditadura militar e por outras violações de seus direitos humanos ocorridas antes da criação do CLA, para afirmar o compromisso de não expandi-lo para o território das Comunidades Quilombolas e posicionar o Brasil internacionalmente entre as nações que, entre outros, zela pelo modo de vida dessas comunidades e pelo seu pleno direito à propriedade coletiva. Indicaram que esse ato deveria ocorrer em Alcântara, com a participação dos chefes do Poder Executivo (Federal e Estadual), do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do Brasil e dos órgãos e autoridades públicas diretamente responsáveis pelos fatos. Em suas alegações finais escritas, rejeitaram o “pedido de desculpas” feito pelo Estado por não atender às solicitações das alegações escritas, por não assumir o compromisso de não repetição dos fatos e por não responsabilizar o Governo do Estado do Maranhão e os militares pelas violações ocorridas.

326. O *Estado* solicitou que este Tribunal considere o “pedido de desculpas” e o reconhecimento de responsabilidade parcial realizados durante a audiência pública, bem como as publicações no *site* oficial do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania e da Advocacia Geral da União. Ademais, indicou que “se compromete a incluir informação sobre o pedido de desculpas em todos os processos judiciais e administrativos em curso no país e relacionados ao direito de propriedade e à proteção judicial” e a realizar uma “cerimônia oficial de desculpas no prazo de 4 meses após [a] audiência, em data e local a serem acordados com os representantes”.

### C.1 Publicação da sentença

327. Como tem feito em outros casos<sup>412</sup>, a Corte ordena ao Estado que publique, no prazo de seis meses a partir da notificação da presente Sentença, em tamanho de letra legível e adequado a) o resumo oficial da Sentença elaborado pela Corte, uma única vez, no Diário Oficial da União e no Diário Oficial do Estado do Maranhão; e b) a presente Sentença em sua íntegra, disponível por um período de um ano, nos *sítios eletrônicos* da Presidência da República, do Governo do Estado do Maranhão, do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, da Procuradoria Geral da União e do INCRA, de maneira acessível ao público. O Estado deverá informar imediatamente a esta Corte quando proceder a realizar cada uma das publicações ordenadas, independentemente do prazo de um ano para a apresentação de seu primeiro relatório, conforme indicado no ponto resolutivo 18 da presente Sentença. Do mesmo modo, dentro do mesmo prazo, o Estado deverá dar publicidade à Sentença da Corte nas redes sociais oficiais da Presidência da República, do Governo do Estado do Maranhão, do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, da Procuradoria Geral da União e do INCRA.

<sup>412</sup> Cf. *Caso Cantoral Benavides Vs. Peru. Reparaciones e costas*. Sentença de 3 de dezembro de 2001. Série C No. 88, par. 79, e *Caso Gadea Mantilla Vs. Nicaragua. Mérito, Reparaciones e Costas*. Sentença de 16 de outubro de 2024. Série C No. 543, par. 152.

328. Do mesmo modo, o Estado deverá elaborar um vídeo institucional de um minuto, a ser publicado nas redes sociais da Presidência da República, do Governo do Estado do Maranhão, do Ministério de Direitos Humanos e Cidadania, da Procuradoria Geral da União e do INCRA, narrando os pontos resolutivos da presente Sentença. Essas publicações deverão indicar que a Corte Interamericana emitiu uma Sentença no presente caso declarando a responsabilidade internacional do Estado e indicar o *link* onde o texto completo da Sentença pode ser acessado diretamente. Essa publicação deverá ser feita ao menos cinco vezes por cada instituição, durante o horário de trabalho, e deverá ser publicada em seus perfis das redes sociais.

### *C.2 Ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional*

329. A Corte aprecia as publicações<sup>413</sup> e declarações<sup>414</sup> realizadas pelo Estado. Não obstante, observa que tais ações não contemplam a totalidade das violações declaradas nesta Sentença. Portanto, considera necessário ordenar ao Estado que realize um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional em relação a todas as violações declaradas no presente caso, no prazo de um ano a partir da notificação da presente Sentença. Além disso, insta o Estado a incluir a informação sobre a declaração de responsabilidade internacional do Brasil pelas violações determinadas pela Corte em todos os processos judiciais e administrativos em trâmite no Brasil relacionados com o direito à propriedade e à proteção judicial, em conformidade com o compromisso exposto anteriormente (par. 326 *supra*).

330. O referido ato será realizado mediante uma cerimônia pública em Alcântara, na presença das vítimas declaradas na presente Sentença, se assim o desejarem, e de altos funcionários do Estado do Maranhão e do Governo Federal. Caberá ao Governo local e ao Governo Federal definir a quem será confiada tal tarefa. A determinação da data, do local e das modalidades do evento deverá ser previamente consultada e acordada com as vítimas e/ou seus representantes.<sup>415</sup> Além disso, a fim de contribuir para a conscientização para prevenir e evitar a repetição de atos danosos como os

<sup>413</sup> Cf. Publicações nos sites do Ministério das Relações Exteriores, da Advocacia-Geral da União e do Ministério dos Direitos Humanos e Cidadania. Disponível em: <https://www.goVs.br/mre/pt-br/assuntos/direitos-humanos-e-temas-sociais/cqa-declaracao-de-reconhecimento-de-violacoes.pdf>; <https://www.goVs.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/brasil-reconhece-violacao-de-direitos-e-pede-desculpas-a-comunidades-quilombolas-de-alcantara-ma>, e <https://www.goVs.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/cooperacao-internacional/pedido-de-desculpa-2013-entenda-o-caso>.

<sup>414</sup> Na audiência pública do presente caso, o Brasil declarou: “reconhecemos que o Estado brasileiro é responsável internacionalmente por violar o direito de propriedade neste caso porque não cumpriu com seu dever de promover a demarcação e titulação do território quilombola de Alcântara até o presente momento. Também é responsável por violar o direito à proteção judicial, neste caso, em razão da demora processual e da ineficiência de nossas instâncias judiciais e administrativas para permitir as Comunidades Quilombolas de Alcântara o exercício do direito à propriedade coletiva das terras por elas ocupadas. [...] Como consequência dessa violação e ciente da natureza própria e que se revestem as medidas de reparação por violações do direito internacional, em nome do Estado brasileiro, manifestamos nosso mais sincero e formal pedido de desculpas, em especial à senhora. Maria Luzia e ao senhor Inaldo Faustino aqui presentes e aos demais membros das Comunidades Quilombolas de Alcântara”.

<sup>415</sup> Cf. *Caso Radilla Pacheco Vs. México. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2009. Série C No. 209, par. 353, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 227.

ocorridos no presente caso, a Corte ordena que o Estado transmita o evento por meio de um meio de televisão aberto e nacional.<sup>416</sup>

#### D. Outras medidas solicitadas

331. Como medida de restituição, a *Comissão* solicitou que se explore, no âmbito de um procedimento de consulta prévia, livre e informada com essas comunidades, a titulação completa e a regulamentação efetiva de terras alternativas e/ou, se apropriado, a possibilidade de retorno a suas terras e territórios tradicionais que seja compatível com a ocupação e o uso do CLA. Ademais, como garantia de não repetição, solicitou a adoção de medidas legislativas, administrativas ou de outra natureza para assegurar e ter em vigor (i) mecanismos rápidos e eficazes para garantir o direito dos povos indígenas e tribais afrodescendentes de reivindicar seus direitos ancestrais e de exercer pacificamente sua propriedade coletiva, por meio de titulação, demarcação, delimitação, regulamentação e posse segura; (ii) mecanismos que garantam a consulta e, se for o caso, o consentimento livre, prévio e informado; (iii) mecanismos que garantam estudos prévios de impacto ambiental, social e cultural; e (iv) recursos adequados, eficazes e culturalmente apropriados que permitam uma análise integral das reivindicações dos povos indígenas e tribais afrodescendentes relacionadas com a reivindicação de seus territórios ancestrais de projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades comerciais. Além disso, solicitou ao Estado que garanta que qualquer medida ou projeto legislativo ou administrativo, inclusive aqueles relacionados a projetos de desenvolvimento, concessões e/ou atividades comerciais, que possam afetar os direitos ou interesses das Comunidades Quilombolas de Alcântara, não comecem ou continuem a ser implementados até que os padrões interamericanos de consulta e consentimento livre, prévio e informado tenham sido cumpridos.

332. As *representantes* solicitaram, como garantias de não repetição, que a Corte ordene ao Estado que se abstenha de: (i) praticar atos que possam levar agentes do próprio Estado ou de terceiros (que atuem com o consentimento ou tolerância do Estado) a afetar a existência, o valor, o uso ou o gozo do território a que têm direito os membros das Comunidades Quilombolas de Alcântara, a menos que o Estado obtenha o consentimento prévio, livre e informado dessas pessoas e, até que se efetive a outorga do título de propriedade coletiva do Território Quilombola de Alcântara; (ii) iniciar ou implementar medidas ou projetos legislativos, administrativos, inclusive aqueles relacionados a desenvolvimento, concessões e/ou atividades comerciais que possam afetar os direitos ou interesses das Comunidades Quilombolas de Alcântara, até que se cumpra (a) as normas interamericanas sobre consulta e consentimento livre, prévio e informado, e (b) a realização de estudos prévios de impacto ambiental, social e cultural por entidades independentes e imparciais e com a participação efetiva das comunidades, que avaliem os possíveis danos ou afetações

<sup>416</sup> Veja, por exemplo, *Caso Prisão Miguel Castro Castro Vs. Peru. Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 25 de novembro de 2006. Série C No. 160, par. 445, e *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil, supra*, par. 228.



que possam ser causados por projetos de investimento nos setores aeroespacial, turismo, mineração, energia, agricultura, planejamento urbano, construção civil, entre outros, em territórios quilombolas; e (iii) praticar atos que possam levar agentes do próprio Estado ou terceiros (agindo com o consentimento ou tolerância do Estado) a deslocar comunidades quilombolas, a menos que o Estado obtenha o consentimento prévio, livre e informado dessas pessoas, e até que seja efetivada a concessão do título de propriedade coletiva do território quilombola de Alcântara. Para garantir o cumprimento dessas medidas, exigiram que o Estado aprovasse uma lei que garantisse a obtenção de consulta e consentimento prévios com base nos Protocolos de Consulta Comunitária para o deslocamento e a realocação das Comunidades Quilombolas.

333. O *Estado* informou sobre as diversas políticas, decretos e instituições existentes, tais como a Comissão para a Prevenção da Violência no Campo e na Cidade, o Centro de Proteção de Pessoas Ameaçadas, a Defensoria do Povo para os Direitos Humanos, a Igualdade Racial e a Juventude, entre outras. Solicitou que a Corte os leve em consideração caso decida determinar outra possível medida de reparação.

334. A *Corte* considera que a emissão da presente Sentença e as reparações ordenadas no presente capítulo são suficientes e adequadas para reparar as violações sofridas pelas vítimas. Portanto, não considera necessário ordenar medidas adicionais.

### E. Indenização coletiva

335. A *Comissão* solicitou à Corte que ordene ao Estado a criação de um fundo de desenvolvimento comunitário que inclua um plano para o exercício dos direitos à alimentação, a um meio ambiente saudável e à moradia, em consulta e em coordenação com as Comunidades Quilombolas identificadas no presente caso.

336. As *representantes* solicitaram à Corte que ordene, em equidade, as seguintes quantias, que, considerando o caráter coletivo das violações e o grande número de comunidades afetadas de diferentes maneiras, deveriam ser utilizadas para criar um fundo de desenvolvimento comunitário<sup>417</sup> em benefício dos membros das Comunidades Quilombolas de Alcântara:

- (i) US\$ 1.000.000,00 (um milhão de dólares dos Estados Unidos da América), a título de indenização pelos danos materiais causados às comunidades reassentadas em agrovilas, “resultantes dos efeitos [...] do deslocamento forçado e do descumprimento das salvaguardas firmadas no em Acordo de 27 de abril de 1983”.

<sup>417</sup> Eles indicaram que o Estado deve garantir a participação das comunidades realocadas e de suas organizações representativas em todo o processo relacionado ao planejamento e à implementação do fundo, que terá como objetivo financiar projetos educacionais, moradias, instalações agrícolas e de saneamento, bem como o fornecimento de eletricidade e água potável, se necessário.

(ii) US\$ 120.000,00 (cento e vinte mil dólares dos Estados Unidos da América) para as famílias realocadas em agrovilas por danos materiais por perdas econômicas e limitação da capacidade de usar seus meios tradicionais de subsistência, que prevalecem desde o reassentamento forçado, bem como pela perda de suas casas, plantações, entre outros, sem terem recebido indenização.

(iii) US\$ 100.000,00 (cem mil dólares dos Estados Unidos) por danos materiais causados às comunidades não realocadas devido a danos ambientais e interferência em suas terras e recursos tradicionalmente utilizados, bem como pela afetação de seus direitos mínimos à alimentação adequada, acesso à terra, moradia e direitos culturais.

(iv) US\$ 50.000,00 (cinquenta mil dólares dos Estados Unidos da América) por agrovila, a título de indenização por danos imateriais pelo sofrimento e angústia experimentados pelas famílias das agrovilas na longa e contínua luta pelo cumprimento do acordo que estabeleceu as condições para o reassentamento e pelo reconhecimento legal de seu direito ao território, bem como pela frustração com o sistema jurídico nacional que “os protege fracamente contra violações desse direito”.

(v) US\$ 5.000,00 (cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) por danos morais às comunidades não reassentadas, considerando que a criação do CLA e as medidas adotadas para a consolidação do Centro Espacial de Alcântara produziram profundas alterações no modo de vida das Comunidades Quilombolas, tais como mudanças em seus costumes, hábitos sociais e individuais e práticas econômicas; bem como a ameaça permanente de que possam perder suas casas e terras em um processo de deslocamento forçado.

(vi) US\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil dólares dos Estados Unidos da América) por danos não pecuniários, para cada uma das 171 comunidades afetadas pela não titulação, considerando a não titulação e o atraso de décadas nesse procedimento.

337. O *Estado* manifestou que o Governo Federal está comprometido a disponibilizar recursos financeiros como compensação pelas violações reconhecidas. Indicou que esses recursos serão destinados à adoção de políticas públicas que beneficiem diretamente as Comunidades Quilombolas de Alcântara, em acordo com seus representantes. Indicou que o objetivo é “viabilizar um montante financeiro equivalente ao valor integral solicitado pelas comunidades como reparação coletiva no presente caso”. O Estado acrescentou que, uma vez confirmada essa dotação orçamentária, espera que as comunidades reconheçam perante este Tribunal a atenção integral ou a satisfação integral de sua solicitação.

338. Este **Tribunal** desenvolveu em sua jurisprudência que o dano material implica a perda ou prejuízo da renda das vítimas, os gastos incorridos como resultado dos fatos e as consequências de natureza pecuniária que tenham um vínculo causal com os fatos do caso.<sup>418</sup> Também estabeleceu que o dano não pecuniário pode incluir tanto o sofrimento e a aflição causados pela violação quanto o comprometimento de valores muito significativos para os indivíduos e qualquer alteração, de natureza não pecuniária, nas condições de vida das vítimas ou de sua família.<sup>419</sup> Por outro lado, uma vez que não é possível atribuir um equivalente monetário preciso ao dano não pecuniário, ele só pode ser compensado, para fins de reparação integral às vítimas, por meio do pagamento de uma quantia em dinheiro ou da entrega de bens ou serviços que possam ser avaliados em dinheiro, conforme determinado pelo Tribunal em uma aplicação razoável da discricão judicial e em termos de equidade.<sup>420</sup>

339. Em relação ao dano material, embora as representantes não tenham apresentado provas para determinar os montantes exatos relacionados a cada uma das violações constatadas na presente Sentença, a Corte considera razoável supor que as Comunidades Quilombolas de Alcântara sofreram danos pela falta de titulação, demarcação e delimitação adequada e oportuna de suas terras, bem como pela atividade do CLA realizada sem qualquer compensação por seus impactos no uso do território quilombola e de seus recursos.

340. No que se refere ao dano moral, a Corte observa que o significado especial que a terra tem para as Comunidades Quilombolas de Alcântara implica que qualquer negação do gozo ou exercício dos direitos territoriais gera o enfraquecimento de valores altamente representativos para os membros dessas comunidades, que correm o risco de perder ou sofrer danos irreparáveis em sua identidade e patrimônio cultural a ser transmitido às gerações futuras.<sup>421</sup> A falta de concretização do direito à propriedade coletiva dos membros das Comunidades Quilombolas, bem como as condições de vida a que foram submetidos em decorrência dos reassentamentos e o impacto em seu projeto de vida coletiva, devem ser levados em consideração pela Corte ao estabelecer o dano por esse conceito. Há provas que indicam o sofrimento e a angústia por que passaram seus membros como resultado das restrições impostas pela criação do CLA e da luta pelo reconhecimento legal de seu direito ao território, bem como a frustração com relação ao sistema jurídico interno que não os protege

<sup>418</sup> Cf. *Caso do "Painel Branco" (Paniagua Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparações e Custas. Sentença de 25 de maio de 2001. Série C No. 76, pars. 99 e 169, e Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala, supra, par. 259.*

<sup>419</sup> Cf. *Caso dos "Meninos de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparações e Custas, supra, par. 84, e Caso dos Povos Rama e Kriol, Comunidade Indígena Crioula Negra de Bluefields e outros Vs. Nicaragua, supra, par. 509.*

<sup>420</sup> Cf. *Caso dos "Meninos de Rua" (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala. Reparações e Custas, supra, par. 84, e Caso Capriles Vs. Venezuela, supra, par. 211.*

<sup>421</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C n° 125, par. 203, e Caso da Comunidade Indígena Maya Q'eqchi' Agua Caliente Vs. Guatemala. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de maio de 2023. Série C No. 488, par. 371.*

contra violações desse direito<sup>422</sup>. A título de exemplo, a senhora Maria Luzia da Silva Diniz indicou:

Isso não aceito, eu não aceito porque dói demais quando a gente tinha tudo que a natureza nos ofereceu um patrimônio muito rico, nós tínhamos peixe, nós tínhamos fruta, nós tínhamos babaçu, nós tínhamos tudo, aí eles nos levaram para um lugar onde não tinha nada para nós, e até hoje a gente vive com sacrifício nesse lugar. [...] Um grande problema, porque mesmo que aeronáutica nos ajudasse da forma como eles disseram que eles iam fazer ainda, foi muito pouco patrimônio que a gente perdeu, que ficou para trás, sem a oportunidade de visitar os cemitérios onde nós tá lá o nossos ancestrais do nosso povo, os nossos pais. Então, pra nós isso é uma tristeza, porque deixamos tudo para trás sem nenhum direito, e até agora não recebemos nenhum dinheiro de indenização pela terra, e também há justiça, eu não entendo que justiça é essa porque já se passaram mais de 40 anos e até agora essa questão ainda não foi resolvida.<sup>423</sup>

341. No presente caso, a Corte observa que, em abril de 2023, o Estado do Brasil se comprometeu a destinar um total de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais) em resposta à violação dos direitos das comunidades quilombolas de Alcântara. Esse investimento inclui “o desenvolvimento de planos estratégicos, a capacitação das comunidades, a implementação de projetos-piloto e a criação de estruturas de gestão participativa”.<sup>424</sup> A Corte saúda a adoção dessa iniciativa estatal. Ao mesmo tempo, no âmbito de sua competência contenciosa, cabe à Corte estabelecer medidas de reparação que busquem compensar os danos gerados como consequência das violações declaradas. Assim, as reparações aqui ordenadas se somam a quaisquer outros benefícios presentes ou futuros que correspondam às Comunidades Quilombolas de Alcântara, em virtude dos deveres gerais de desenvolvimento do Estado em favor das comunidades.

342. Em vista do exposto e levando em conta a importância da compensação coletiva para as vítimas, a Corte considera oportuno fixar, em equidade, o montante

<sup>422</sup> Cf. Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões, e Depoimento de Inaldo Faustino Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>423</sup> Cf. Depoimento de Maria Luzia da Silva Diniz na audiência pública do presente caso, realizada em 26 e 27 de abril de 2023, no 157º Período Ordinário de Sessões.

<sup>424</sup> Cf. Ministério da Igualdade Racial, Secretaria de Políticas para Quilombolas, Povos e Comunidades Tradicionais de Matriz Africana, Povos de Terreiros e Ciganos, Diretoria de Políticas para Quilombolas e Ciganos. Nota Informativa SEI nº 1/2024/MIR, Relatório de ações do Ministério da Igualdade Racial junto às Comunidades Quilombolas de Alcântara/MA (autos das provas, folhas 7998 a 8005).

total de US\$ 4.000.000,00 (quatro milhões de dólares dos Estados Unidos da América) como indenização pelos danos materiais e imateriais sofridos pelas 171 comunidades quilombolas de Alcântara. Esse montante deverá ser pago diretamente à associação ou outra entidade legal designada pelas comunidades vítimas neste caso, para que essas comunidades possam utilizar o dinheiro para financiar projetos para fins educacionais, moradia, fornecimento de água potável e eletricidade, bem como a construção de instalações agrícolas e sanitárias.

343.O Estado poderá dividir o montante total a ser pago em três parcelas anuais, sendo que a primeira parcela deverá ser contabilizada dentro do prazo de um ano a partir da notificação da Sentença. Por outro lado, concede-se um prazo de seis meses aos representantes para que informem a esta Corte os dados necessários da associação ou outra pessoa jurídica que deverá receber o pagamento total da quantia ordenada na presente Sentença.

344.Caso as Comunidades Quilombolas de Alcântara assim o requeiram, para o uso mais eficiente dos recursos, o Estado lhes proporcionará, por meio das instituições pertinentes, assessoria técnica nas diferentes áreas em que decidirem investir o dinheiro da indenização.

## F. Custas e gastos

345.Nem a *Comissão* nem as *representantes* fizeram solicitações relativas a custas e gastos. O *Estado* solicitou à Corte que leve em conta os parâmetros geralmente aplicados em sua jurisprudência, considerando como custas apenas as quantias razoáveis e devidamente comprovadas e necessárias para que as representantes atuem perante o Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Dessa forma, solicitou que sejam levados em conta o montante solicitado, a documentação comprobatória, a relação direta das pretensões com o caso concreto e as circunstâncias do caso. Por outro lado, solicitou que, caso se determine que não há responsabilidade internacional, não haja condenação ao pagamento de custas e gastos

346.A *Corte* recorda que, de acordo com sua jurisprudência, as custas e gastos fazem parte do conceito de reparação, já que a atividade realizada pelas vítimas para obter justiça, tanto em nível nacional como internacional, implica gastos que devem ser compensados quando se declara a responsabilidade internacional do Estado por meio de uma sentença condenatória. Quanto ao reembolso de custas e gastos, cabe à Corte avaliar prudentemente seu alcance, que inclui os gastos incorridos perante as autoridades da jurisdição interna, bem como aqueles incorridos no curso do processo perante o Sistema Interamericano, levando em conta as circunstâncias do caso concreto e a natureza da jurisdição internacional para a proteção dos direitos humanos. Essa avaliação poderá ser feita com base no princípio da equidade e levando em conta as despesas indicadas pelas partes, desde que o valor seja razoável.<sup>425</sup>

<sup>425</sup> Cf. *Caso Garrido e Baigorria Vs. Argentina. Reparaciones e Custas*. Sentença de 27 de agosto de 1998. Série C No. 39, par. 82, e *Caso Capriles Vs. Venezuela, supra*, par. 213.

347. No presente caso, o expediente do caso não contém nenhum suporte probatório em relação às custas e gastos incorridos pelas vítimas. Não obstante, a Corte considera razoável supor que tais procedimentos implicaram necessariamente em gastos pecuniários e, portanto, determina que o Estado pague a quantia de US\$40.000,00 (quarenta mil dólares dos Estados Unidos da América), dividido em partes iguais, a favor do Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE), da Justiça Global, da Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e da Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA).

### **G. Modalidade de cumprimento dos pagamentos ordenados**

348. O Estado deverá efetuar o pagamento da indenização por danos materiais e imateriais diretamente à associação ou outra pessoa jurídica designada pelas comunidades vítimas no presente caso. O Estado poderá dividir o montante total a ser pago em três parcelas anuais, sendo que a primeira parcela terá início um ano após a notificação da Sentença. Quanto ao ressarcimento de custas e gastos, deverá entregar a quantia diretamente ao Movimento dos Atingidos pela Base Espacial (MABE), à Justiça Global, à Sociedade Maranhense de Direitos Humanos (SMDH) e à Federação dos Trabalhadores Rurais Agricultores e Agricultoras Familiares do Estado do Maranhão (FETAEMA), no prazo de um ano, contado a partir da notificação da presente Sentença. Tudo isso, sem prejuízo de poder antecipar o pagamento integral dos danos materiais e morais e o reembolso de custas e despesas em prazo inferior, nos termos dos parágrafos seguintes.

349. O Estado deverá cumprir as obrigações monetárias mediante pagamento em dólares dos Estados Unidos ou seu equivalente em moeda local, usando para o respectivo cálculo a taxa de câmbio de mercado publicada ou calculada por uma autoridade bancária ou financeira relevante na data mais próxima ao dia do pagamento.

350. Se, por causas atribuíveis às pessoas beneficiárias da indenização, não for possível pagar as quantias determinadas dentro do prazo indicado, o Estado depositará essas quantias a seu favor em uma conta ou certificado de depósito em uma instituição financeira brasileira solvente, em dólares dos Estados Unidos da América e nas condições financeiras mais favoráveis permitidas pela lei e pela prática bancária. Se a indenização correspondente não for reclamada depois de transcorridos dez anos, os montantes serão devolvidos ao Estado com os juros acumulados.

351. Os montantes indicados na presente Sentença para a indenização por danos materiais e imateriais e para o reembolso de custas e gastos deverão ser entregues às organizações, associações ou outras pessoas jurídicas indicadas como beneficiárias em sua totalidade, de acordo com o disposto na presente Sentença, sem reduções derivadas de eventuais encargos fiscais.

352. As quantias atribuídas na presente Sentença como indenização por dano material e imaterial e custas e gastos estabelecidos deverão ser entregues às pessoas

indicadas de forma integral, conforme estabelecido nesta Sentença, sem reduções decorrentes de eventuais ônus fiscais.

353. Caso o Estado incorra em mora, deverá pagar juros sobre o montante devido, correspondente ao juro bancário moratório na República Federativa do Brasil.

## **XI PONTOS RESOLUTIVOS**

354. Portanto,

### **A CORTE**

### **DECIDE,**

Por unanimidade,

1. Aceitar o reconhecimento de responsabilidade realizado pelo Estado, nos termos dos parágrafos 29 a 38 da presente Sentença.

Por quatro votos a favor e dois em contra,

2. Acolher parcialmente a exceção preliminar relativa à alegada incompetência *ratione temporis*, de acordo com os parágrafos 47 a 51 desta Sentença.

Divergem o Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e a Juíza Patricia Pérez Goldberg.

Por quatro votos a favor e dois em contra,

3. Rejeitar a exceção preliminar relativa à alegada incompetência *ratione materiae*, de acordo com o parágrafo 55 desta Sentença.

Divergem o Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e a Juíza Patricia Pérez Goldberg.

### **DECLARA,**

Por três votos a favor e três parcialmente divergentes, com o voto de desempate da Presidenta, que:

4. O Estado é responsável pela violação dos direitos à propriedade coletiva e de circulação e residência, estabelecidos nos artigos 21 e 22 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1 por (i) descumprir sua obrigação de delimitar, demarcar, titular e promover a desintração do território das Comunidades Quilombolas de Alcântara; (ii) conceder títulos individuais de propriedade ao invés de reconhecer a propriedade coletiva em favor da comunidade; (iii) não cumprir com seu dever de garantir o pleno uso e gozo do território coletivo às Comunidades Quilombolas de Alcântara, incluindo medidas compensatórias pelo impacto das restrições sistemáticas durante as “janelas de lançamento” sobre o uso de seu território e seu direito de circulação para o exercício de seu culto, sua atividade econômica e sua alimentação, nos termos dos parágrafos 140 a 166 e 197 desta.

Divergem parcialmente os Juízes Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot e Ricardo C. Pérez Manrique e a Juíza Verónica Gómez.

Por quatro votos a favor e dois parcialmente divergentes, que:

5. O Estado é responsável por ter descumprido sua obrigação de realizar uma consulta prévia, livre e informada às Comunidades Quilombolas de Alcântara sobre as medidas que poderiam afetá-las, em violação dos artigos 13, 23 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao direito à propriedade coletiva e às obrigações de respeitar e garantir os direitos contidos nos artigos 21 e 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara, nos termos dos parágrafos 167 a 187 e 197 da presente Sentença.

Divergem parcialmente o Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e a Juíza Patricia Pérez Goldberg.

Por seis votos a favor, com cinco votos parcialmente em contra, que:

6. O Estado é responsável pela violação dos direitos à vida digna, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais, à proteção da honra e da dignidade, à igualdade perante a lei e ao acesso à justiça, consagrados nos artigos 4, 5, 7, 8, 11, 24 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos seus artigos 1.1 e 26, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara, em razão do impacto no projeto de vida coletivo das referidas comunidades, nos termos dos parágrafos 188 a 196 e 197 da presente Sentença.



Os Juízes Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot e Ricardo C. Pérez Manrique e a Juíza Verónica Gómez divergem parcialmente em relação à violação do projeto de vida como um direito autônomo.

O Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e a Juíza Patricia Pérez Goldberg divergem parcialmente em relação à violação autônoma do artigo 26 da Convenção Americana.

Por quatro votos a favor e dois parcialmente em contra, que:

7. O Estado é responsável pela violação dos direitos à proteção da família, à alimentação adequada, à moradia adequada, à participação na vida cultural e à educação, protegidos pelos artigos 17 e 26 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, e pelo artigo 13 do Protocolo de San Salvador, nos termos dos parágrafos 206 a 285 da presente Sentença.

Divergem parcialmente o Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e a Juíza Patricia Pérez Goldberg.

Por quatro votos a favor e dois parcialmente em contra, que:

8. O Estado é responsável pela violação do direito à igualdade perante a lei e à proibição da discriminação baseada na raça e na condição socioeconômica, contidos nos artigos 24 e 1.1. da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação aos direitos à proteção da família, à propriedade coletiva, à alimentação adequada, à moradia adequada, à participação na vida cultural e à educação, consagrados nos artigos 17, 21 e 26 da Convenção Americana, bem como no artigo 13 do Protocolo de San Salvador, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara, nos termos dos parágrafos 289 a 302 desta Sentença.

Divergem parcialmente o Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e a Juíza Patricia Pérez Goldberg.

Por unanimidade, que:

9. O Estado é responsável pela violação dos direitos às garantias judiciais e à proteção judicial, reconhecidos nos artigos 8.1 e 25 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara, nos termos do reconhecimento de

responsabilidade internacional realizado pelo Estado, de acordo com os parágrafos 29 a 38 da presente Sentença.

**E DISPÕE:**

Por unanimidade, que:

10. Essa sentença constitui, por si só, uma forma de reparação.

Por unanimidade, que:

11. O Estado adotará ou concluirá as ações pertinentes para garantir o direito à propriedade coletiva a todas as Comunidades Quilombolas de Alcântara vítimas do presente caso. Para tanto, deverá oferecer às comunidades um título coletivo que reconheça os 78.105 hectares de seu território e adotar as medidas necessárias para delimitar, demarcar e promover a desintrusão adequada do território, em conformidade com o disposto nos parágrafos 314 a 317 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

12. O Estado, enquanto não concluir a titulação, demarcação e desintrusão do território das Comunidades Quilombolas de Alcântara, deverá abster-se de realizar atos que, alheios ao funcionamento do CLA nos termos encontrados nesta Sentença, possam fazer com que agentes do próprio Estado ou de terceiros atuando com o consentimento ou tolerância do Estado, possam afetar a existência, o valor, o uso ou o gozo do referido território, em prejuízo dos termos do Acordo firmado entre as partes, de acordo com o disposto no parágrafo 318 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

13. O Estado instalará uma mesa de diálogo permanente de comum acordo com as Comunidades Quilombolas de Alcântara, em conformidade com os parágrafos 319 a 321 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

14. O Estado realizará consultas prévias, livres e informadas às Comunidades Quilombolas de Alcântara nos casos indicados nos parágrafos 322 e 323 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

15. O Estado realizará as publicações indicadas nos parágrafos 327 e 328 da presente Sentença.

Por unanimidade, que:

16. O Estado realizará um ato público de reconhecimento de responsabilidade internacional em relação aos fatos e violações constatados no presente caso, em conformidade com o disposto nos parágrafos 329 e 330 desta Sentença.

Por unanimidade, que:

17. O Estado pagará as quantias fixadas nos parágrafos 342 e 347 desta Sentença a título de indenização por dano material e imaterial e pelo reembolso de custas e gastos, nos termos dos parágrafos 341, 343, 344 e 348 a 352 desta Sentença.

Por unanimidade, que:

18. O Estado, no prazo de um ano a partir da notificação da presente Sentença, apresentará ao Tribunal um relatório sobre as medidas adotadas para cumpri-la, sem prejuízo do estabelecido nos parágrafos 321 e 327.

Por unanimidade, que:

19. A Corte supervisionará o cumprimento integral desta Sentença, no exercício de suas atribuições estabelecidas na Convenção Americana sobre Direitos Humanos, e dará por concluído o presente caso uma vez que o Estado tenha cumprido integralmente o disposto na Sentença.

O Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e a Juíza Patricia Pérez Goldberg deram a conhecer seu Voto conjunto parcialmente dissidente. Os juízes Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot e Ricardo C. Pérez Manrique também deram a conhecer seu Voto conjunto parcialmente dissidente. Por sua vez, a Juíza Verónica Gómez deu a conhecer seu Voto parcialmente dissidente.

Redigido em espanhol em San José, Costa Rica, em 21 de novembro de 2024.

Corte IDH, *Caso Comunidades Quilombolas de Alcântara Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 21 de novembro de 2024. Sentença adotada em San José, Costa Rica.

NANCY HERNÁNDEZ LÓPEZ  
Presidenta

HUMBERTO A. SIERRA PORTO

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE

VERÓNICA GÓMEZ

PATRICIA PÉREZ GOLDBERG

PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI  
Secretário

Comunique-se e execute-se,

HERNÁNDEZ LÓPEZ  
Presidenta

PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI  
Secretário

**ANEXO I**  
**COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA**  
**CONSIDERADAS VÍTIMAS DO PRESENTE CASO**

|                            |
|----------------------------|
| 1. Águas Belas             |
| 2. Apicum Grande           |
| 3. Arenhengaua             |
| 4. Bacanga                 |
| 5. Bacurijuba (Bacurijuba) |
| 6. Baixa Grande I          |
| 7. Baixa Grande II         |
| 8. Baixo do Grilo          |
| 9. Baracatatiua            |
| 10. Barreiros              |
| 11. Bebedouro              |
| 12. Bejú-Açu               |
| 13. Belém                  |
| 14. Boa Vista I            |
| 15. Boa Vista II           |
| 16. Boa Vista III          |
| 17. Boca do Rio            |
| 18. Bom Jardim             |
| 19. Bom Viver (Bom de Ver) |
| 20. Bordao                 |
| 21. Brito I                |
| 22. Caçador                |
| 23. Caicá                  |

|                                  |
|----------------------------------|
| 24. Caicaua I                    |
| 25. Caicaua II                   |
| 26. Cajapari                     |
| 27. Cajatiua (Cajitiva/Cajutiua) |
| 28. Cajiba                       |
| 29. Cajueiro II                  |
| 30. Camarajó                     |
| 31. Camirim                      |
| 32. Canavieira                   |
| 33. Canelatiua                   |
| 34. Caninana                     |
| 35. Capijuba                     |
| 36. Capim Açú                    |
| 37. Capoteiro                    |
| 38. Caratatiua                   |
| 39. Castelo                      |
| 40. Cauim                        |
| 41. Cavem II                     |
| 42. Centro da Eulália            |
| 43. Conceição                    |
| 44. Cone Prata                   |
| 45. Coqueiro                     |
| 46. Corre Fresco                 |
| 47. Cujupe I                     |
| 48. Cujupe II                    |
| 49. Curuçá I                     |

|                             |
|-----------------------------|
| 50. Engenho I               |
| 51. Esperança               |
| 52. Fé em Deus              |
| 53. Flórida                 |
| 54. Fora Cativoiro          |
| 55. Guanda I                |
| 56. Guanda II               |
| 57. Iguaiba                 |
| 58. Ilha da Camboa (Camboa) |
| 59. Iririzal                |
| 60. Iscoito                 |
| 61. Itamarajó               |
| 62. Itaperai                |
| 63. Itapiranga              |
| 64. Itapuaua                |
| 65. Itauaú                  |
| 66. Jabaquara               |
| 67. Jacaré                  |
| 68. Jacroa                  |
| 69. Janã                    |
| 70. Jarucaia                |
| 71. Jeripaúba               |
| 72. Jordoa                  |
| 73. Ladeira II              |
| 74. Lago                    |
| 75. Laje                    |

|                           |
|---------------------------|
| 76. Macajubal II          |
| 77. Macajubal             |
| 78. Mae Eugenia           |
| 79. Mamona I              |
| 80. Mamona II             |
| 81. Mangueiral            |
| 82. Manival               |
| 83. Maracati              |
| 84. Maria Preta           |
| 85. Marinheiro 2          |
| 86. Marmorana             |
| 87. Mato Grosso           |
| 88. Murari                |
| 89. Mutiti                |
| 90. Norcasa               |
| 91. Nova Espera           |
| 92. Nova Ponta Seca       |
| 93. Novo Cajueiro         |
| 94. Novo Maruda           |
| 95. Novo Peital (Pepital) |
| 96. Novo Peru             |
| 97. Novo Só Assim         |
| 98. Oitua                 |
| 99. Pacatiua (Paquativa)  |
| 100. Pacuri               |
| 101. Palmeiras            |



|                       |
|-----------------------|
| 102. Paraíso          |
| 103. Pavão            |
| 104. Peri-Açu         |
| 105. Perizinho        |
| 106. Peroba de Baixo  |
| 107. Peroba de Cima   |
| 108. Piquia           |
| 109. Pirapema         |
| 110. Ponta Alta       |
| 111. Ponta D'areia    |
| 112. Porto da Cinza   |
| 113. Porto de Baixo   |
| 114. Porto de Caboclo |
| 115. Porto do Boi     |
| 116. Praia de Baixo   |
| 117. Prainha          |
| 118. Primirim         |
| 119. Quiriritiua      |
| 120. Raposa           |
| 121. Rasgado          |
| 122. Retiro           |
| 123. Rio Grande I     |
| 124. Rio Grande II    |
| 125. Rio Verde        |
| 126. Salina           |
| 127. Samucangaua      |

|                           |
|---------------------------|
| 128. Santa Bárbara        |
| 129. Santa Cruz           |
| 130. Santa Helena         |
| 131. Santa Luzia          |
| 132. Santa Maria          |
| 133. Santa Rita I         |
| 134. Santa Rita II        |
| 135. Santa Rosa           |
| 136. Santana dos Caboclos |
| 137. Santo Antonio        |
| 138. Santo Inácio         |
| 139. São Benedito I       |
| 140. São Benedito II      |
| 141. São Benedito III     |
| 142. São Francisco I      |
| 143. São Francisco II     |
| 144. São Joao de Cortes   |
| 145. São José             |
| 146. São Lourenço         |
| 147. São Maurício         |
| 148. São Paulo            |
| 149. São Raimundo II      |
| 150. São Raimundo III     |
| 151. Segurado             |
| 152. Sozinho              |
| 153. Tacaua I             |

|                           |
|---------------------------|
| 154. Tapicuem (Itapecuem) |
| 155. Tapuio               |
| 156. Tatuoca              |
| 157. Taturoca             |
| 158. Terra Mole           |
| 159. Terra Nova           |
| 160. Timbotuba            |
| 161. Tiquaras II          |
| 162. Titica               |
| 163. Trajano              |
| 164. Trapucara            |
| 165. Traquai              |
| 166. Vai com Deus         |
| 167. Vila Itaperai        |
| 168. Vila Maranhense      |
| 169. Vila Nova I          |
| 170. Vila Nova II         |
| 171. Vista Alegre         |
|                           |
|                           |
|                           |

**ANEXO II**  
**COMUNIDADES QUILOMBOLAS REASSENTADAS NAS AGROVILAS**

|                  |
|------------------|
| 172. Águas Belas |
| 173. Boa Vista   |
| 174. Caicá       |
| 175. Cajueiro    |
| 176. Camarajó    |
| 177. Caninana    |
| 178. Cauim       |
| 179. Cone Prata  |
| 180. Curuçá      |
| 181. Espera      |
| 182. Fé em Deus  |
| 183. Itamarajó,  |
| 184. Jabaquara   |
| 185. Jardim      |
| 186. Jeripaúba   |
| 187. Ladeira     |
| 188. Laje        |
| 189. Marudá      |
| 190. Norcasa     |
| 191. Paraíso     |
| 192. Pepital     |
| 193. Peru        |
| 194. Pirapema,   |
| 195. Ponta Seca  |
| 196. Ponta Alta  |

|                    |
|--------------------|
| 197. Santa Cruz    |
| 198. Santa Rosa    |
| 199. Santo Antonio |
| 200. São Raimundo  |
| 201. Sozinho       |
| 202. Titica        |

MAPA 1

Território tradicionalmente ocupado pelas Comunidades Quilombolas de Alcântara



Fonte: Perícia de Davi Pereira Junior, de 14 de abril de 2023, p. 13 (autos das provas, folha 7712).

**Área do Decreto 08/08/1991 - 62.000ha**

Guimarães/MA

N

Baía do Cumé

Rio Preguiça

Rio Salgado

Baía de São Marcos

Alcantara/MA

Legenda:

- Área do Decreto 08/08/1991 - 62.000ha
- Área ocupada pela CIA
- Comunidades Quilombolas
- Cidades
- Mangues, Apicuns e Praias
- Oceano Atlântico
- Estradas Vicinais Principais
- Ruas Caminhos MA-105

Laboratório Nova Cartografia Social - PPGCSPA/UEMA - Abril de 2023  
 Conceção e Coordenação: Davi Pereira Júnior (PPGCSPA/UEMA)  
 Cartografia e Geoprocessamento: Tomás Paoliello Pacheco de Oliveira (LabNCSP - PPGCSPA/UEMA).  
 Fontes: IBGE, ANA, OSM, Imagens ESRI, Coleta com GPS, Mapa "Território das Comunidades Remanescentes de Quilombo Alcantara - MA" (PNCSA, 2008) e "Mapa elaborado para fins de Perícia Antropológica determinada pela Procuradoria Geral da República" (2002).  
 Escala: 1:175.000 - Sistema de Coordenadas Geográficas WGS 1984

Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro nº 99, jan./mar. 2026 | 657

**VOTO PARCIALMENTE DISSIDENTE DO  
JUIZ HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO E DA  
JUÍZA PATRICIA PÉREZ GOLDBERG**

**CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS**

**CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL  
SENTENÇA DE 21 DE NOVEMBRO DE 2024**

**(EXCEÇÕES PRELIMINARES, MÉRITO, REPARAÇÕES E CUSTAS)**

203.Com o costumeiro respeito pelas decisões majoritárias da Corte Interamericana de Derechos Humanos (doravante “Corte” ou “Tribunal”), o presente voto<sup>1</sup> tem por objeto explicar nossa dissidência em relação aos pontos resolutivos 2 e 3, nos quais foi aceita parcialmente a exceção preliminar *ratione temporis* e foi rejeitada a exceção preliminar *ratione materiae*. Da mesma forma, o voto expõe as razões de nossa dissidência parcial em relação aos pontos resolutivos 5, 6, 7 e 8, nos quais se declarou a responsabilidade internacional da República do Brasil (doravante “Estado” ou “Brasil”) pela violação da obrigação de realizar uma consulta prévia, livre e informada às Comunidades Quilombolas de Alcântara sobre medidas suscetíveis de impactá-las, bem como por desconsiderar os direitos à vida digna, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais, à proteção da honra e da dignidade, ao acesso à justiça, à proteção da família, à alimentação adequada, à moradia adequada, à participação na vida cultural, à educação, à igualdade perante a lei e à proibição de discriminar com base na raça e na condição socioeconômica.

204.Este voto reitera a posição já expressada em outros casos quanto às inconsistências da justiciabilidade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais (doravante “DESCA”) por meio do artigo 26 da Convenção Americana,<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Artigo 65.2 do Regulamento da Corte IDH: “Todo Juiz que houver participado no exame de um caso tem direito a acrescentar à sentença seu voto concordante ou dissidente, que deverá ser fundamentado. Esses votos deverão ser apresentados dentro do prazo fixado pela Presidência, para que possam ser conhecidos pelos Juízes antes da notificação da sentença. Os mencionados votos só poderão referir-se à matéria tratada nas sentenças”. Agradecemos as sugestões e a colaboração investigativa de Valentina Salazar-Rivera e Esteban Oyarzún.

<sup>2</sup> Cf. Votos dissidentes ou parcialmente dissidentes: Caso Lagos del Campo Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2017. Série C Nº 340. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Trabajadores Demitidos da PetroPeru e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2017. Série C Nº 344. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso San Miguel Sosa e outras Vs. Venezuela. Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 8 de fevereiro de 2018. Série C Nº 348. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 6 de março de 2019. Série C Nº 375. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Hernández Vs. Argentina. Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas. Sentença de 22 de novembro de 2019. Série C Nº 395. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Associação Nacional de Pensionistas e Aposentados da Superintendencia



Nacional de Administração Tributária (ANCEJUB-SUNAT) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2019. Série C Nº 39. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nuestra Tierra) Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C Nº 400. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C Nº 407. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Casa Nina Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2020. Série C Nº 419. Voto concordante e parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Guachalá Chimbo e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de março de 2021. Série C Nº 423. Voto concordante e parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Federação Nacional de Trabalhadores Marítimos e Portuários (FEMAPOR) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito e Reparações. Sentença de 1 de fevereiro de 2022. Série C Nº 448. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Guevara Díaz Vs. Costa Rica. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de junho de 2022. Série C Nº 453. Voto concordante e parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; Caso Mina Cuero Vs. Equador. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de setembro de 2022. Série C Nº 464. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; *Caso Benites Cabrera e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 4 de outubro de 2022. Série C Nº 465. Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; Caso Valencia Campos e outros Vs. Bolívia. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 18 de outubro de 2022. Série C Nº 469. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; Caso Brítez Arce Vs. Argentina. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 16 de novembro de 2022. Série C Nº 474. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; Caso Nissen Pessolani Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 21 de novembro de 2022. Série C Nº 477. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; Caso Aguinaga Aillón Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 30 de janeiro de 2023. Série C Nº 483. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; Caso Rodríguez Pacheco e outra Vs. Venezuela. Exceções Preliminares, Mérito Reparações e Custas. Sentença de 1 de setembro de 2023. Série C Nº 504. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; *Caso Viteri Ungaretti e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C Nº 510. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; *Caso Moradores de La Oroya Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C Nº 511. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e da Juíza Patricia Pérez Goldberg; Caso Gutiérrez Navas e outros Vs. Honduras. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de novembro de 2023. Série C Nº 514. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; Caso Huilcamán Paillama e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas, Sentença de 18 de junho de 2024. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Membros do Sindicato Único de Trabalhadores de ECASA (SUTECASA) Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de junho de 2024. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; *Caso Povos Rama e Kriol, Comunidade Negra Creole Indígena de Bluefields e outros Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 1 de abril de 2024. Série C Nº 522. Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 4 de julho de 2024. Série C Nº 530. Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg. Ver também votos concordantes: Caso Gonzales Lluy e outros Vs. Equador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 1 de setembro de 2015. Série C Nº 298. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº 349. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C Nº 359. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso dos Buzos Miskitos (Lemoth Morris e outros) Vs. Honduras. Sentença de 31 de agosto de 2021. Série C Nº 432. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Vera Rojas e outros Vs. Chile. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 1 de setembro de 2021. Série C Nº Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Manuela e outros Vs. El Salvador. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de

bem como as imprecisões na determinação do alcance e do conteúdo do dever de consulta prévia<sup>3</sup> e a possível configuração de um direito autônomo ao projeto de vida.<sup>4</sup> Para tanto, dividiremos o voto em quatro capítulos: a) a competência material e temporal da Corte Interamericana e o exame das exceções preliminares; b) a obrigação de realizar uma consulta prévia; c) a violação dos DESCAs por meio do artigo 26 da Convenção no caso concreto e a comprovação da discriminação. Por fim, faremos uma menção d) ao conceito de projeto de vida.

### A. Sobre a competência material e temporal da Corte Interamericana e o exame das exceções preliminares

205. A jurisprudência sobre a justiciabilidade dos DESCAs tem tido profundas implicações na forma como a Corte interpreta a Convenção e, de modo geral, no seu raciocínio ao resolver casos contenciosos. Um dos âmbitos em que o efeito dessa prática se evidencia é a análise dos requisitos de competência, que atualmente carece de rigor evidente na avaliação dos clássicos critérios *ratione materiae* e *ratione temporis*.<sup>5</sup> Isso ocorreu no presente caso, quando, mais uma vez, o Tribunal considerou que a questão da justiciabilidade dos DESCAs e a determinação dos fatos que estão fora de sua competência eram assuntos que correspondiam, de forma explícita ou implícita, ao mérito do caso. Consideramos que esse entendimento constitui um erro: a Corte deveria ter aceitado a exceção *ratione materiae*, por não possuir competência para declarar violações de direitos que supostamente derivam do artigo 26 da Convenção e indicar de forma precisa os fatos em relação aos quais aceitou parcialmente a exceção por falta de competência *ratione temporis*.

206. Conforme previsto no artigo 62.3 da Convenção Americana, a Corte tem competência para conhecer de casos relacionados a alegadas violações de obrigações consagradas na Convenção, ocorridas na jurisdição dos Estados que a ratificaram e que reconheceram a competência contenciosa do Tribunal, e, em qualquer caso, com posterioridade a essa ratificação. Não obstante, a interpretação flexível que o Tribunal vem adotando desde o caso *Lagos del Campo Vs. Peru*, quando admitiu a justiciabilidade

2 de novembro de 2021. Série C Nº 441. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso ex-Trabalhadores do Organismo Judicial Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito e Reparações. Sentença de 17 de novembro de 2021. Série C Nº 445. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Palacio Urrutia e outros Vs. Equador. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 24 de novembro de 2021. Série C Nº 446. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto; Caso Pavez Pavez Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de fevereiro de 2022. Série C Nº 449. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>3</sup> *Caso Povos Rama e Kriol, Comunidade Negra Creole Indígena de Bluefields e outros Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 1 de abril de 2024. Série C Nº 522. Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg; *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 4 de julho de 2024. Série C Nº 530. Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg.

<sup>4</sup> *Cf. Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto e Voto parcialmente dissidente da Juíza Patricia Pérez Goldberg.

<sup>5</sup> *Cf. Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas.* Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C Nº 539.

direta dos DESCA, tem impactado a análise do mencionado artigo 62.3. De fato, a Corte descartou que os argumentos relativos à falta de fundamento para a justiciabilidade dos DESCA, à luz do artigo 26, pudessem ser analisados como uma exceção preliminar, apesar de se tratar de um debate clássico sobre a competência *ratione materiae* do Tribunal. Assim, o raciocínio e a análise sobre a competência da Corte mudaram de natureza, fundindo-se com os debates substantivos. Em consequência, a competência da Corte parece se tornar um assunto incontestável, que se dilui em amplas análises de mérito guiadas pelos critérios de interpretação pró-pessoa e evolutivo. Como se evidência neste caso, isso não afeta apenas o critério de competência *ratione materiae*, mas também o critério *ratione temporis*.

207. Embora seja verdade que o Tribunal reconheceu que existem violações de direitos humanos cujos efeitos se estendem ao longo do tempo<sup>6</sup> e, consequentemente, a Corte possui competência, mesmo que sua ocorrência inicie e termine antes da ratificação da Convenção, entendemos que essa interpretação deve ser feita de maneira delimitada.<sup>7</sup> Assim, acreditamos que, no presente caso, ficou claro que a ordem de criação de um Centro de Lançamento Aeroespacial (CLA) (setembro de 1980 a abril de 1986), o reassentamento das comunidades quilombolas (agosto de 1986 a dezembro de 1987) e a ampliação da zona de expropriação (agosto de 1991 a fevereiro de 1995) ocorreram antes da entrada em vigor da Convenção (dezembro de 1998), razão pela qual a Corte não teria competência para analisar o cumprimento de obrigações convencionais relacionadas a esses fatos.

208. Dessa forma, embora os efeitos do reassentamento tenham se prolongado no tempo após a ratificação (1998–atualidade), a Corte deveria ter sido mais precisa ao estabelecer quais desses efeitos poderiam ser considerados como fatos autônomos em relação aos quais possui competência e, consequentemente, resolver o mérito com base nisso. Isso não ocorreu, pois, no parágrafo 50, a Corte apenas afirmou que “tanto no Relatório de Mérito quanto no escrito de petições e argumentos, foram identificados diferentes fatos supostamente ocorridos após 10 de dezembro de 1998, data em que foi reconhecida a competência contenciosa da Corte”, sem precisar quais foram esses fatos. O anterior tem um efeito na análise do mérito, pois, embora a sentença repita em várias ocasiões que a Corte não pode se pronunciar sobre fatos ocorridos antes de dezembro de 1998, esses fatos são, implicitamente, considerados ao analisar a conduta que fundamenta a responsabilidade internacional do Estado. Com efeito, não se distinguem os efeitos do reassentamento ocorridos entre 1986 e 1998 dos ocorridos entre 1999 e 2024, especialmente para analisar as obrigações relacionadas aos DESCA.

<sup>6</sup> Cf. *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 24 de novembro de 2010. Série C Nº 219, pars. 16 a 18, e *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C Nº 318, pars. 63 a 65.

<sup>7</sup> Sobre a importância do princípio da irretroatividade dos tratados, ver o artigo 28 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados e o artigo 13 do Projeto de Artigos sobre Responsabilidade do Estado por fatos Internacionalmente Ilícitos.

## B. Sobre a obrigação de realizar uma consulta prévia

209. O dever de realizar consulta prévia foi reconhecido pela Corte desde sua jurisprudência inicial, com base no artigo 21 da Convenção. Compartilhamos essa fundamentação; contudo, conforme manifestado nos votos da Juíza Pérez Goldberg nos casos *Povos Rama e Kriol, Comunidade Negra Creole Indígena de Bluefields e outros Vs. Nicarágua*<sup>8</sup> e *Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia*,<sup>9</sup> as recentes decisões da Corte nessa matéria evidenciam uma falta de clareza quanto aos pressupostos necessários para proceder a um processo de consulta prévia para cumprir a obrigação, e àqueles nos quais o consentimento do povo indígena ou tribal é imprescindível.

210. Assim, mais uma vez, a Corte não determina quando se exigiria a obtenção do consentimento e, em quais casos a realização de uma consulta com a finalidade de se chegar a um acordo seria suficiente para cumprir a obrigação estatal de consulta prévia. A título de exemplo, o parágrafo 170 da sentença aponta o seguinte: “[o] Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações da OIT vem reiterando que as consultas devem ser ‘formais, completas e conduzidas de boa-fé’. Enfatizou que ‘deve haver um diálogo genuíno entre os governos e os povos indígenas e tribais, caracterizado por comunicação e compreensão, respeito mútuo, boa fé e um desejo sincero de chegar a um acordo’.<sup>10</sup> Observou, ainda, que ‘cabe aos governos estabelecer mecanismos adequados de consulta em nível nacional e às autoridades públicas realizar essa consulta, sem interferência, de modo apropriado às circunstâncias, por meio de instituições representativas dos povos indígenas e tribais e com o objetivo de chegar a um acordo ou consentimento sobre as medidas propostas’. Da mesma forma, enfatizou que ‘a consulta deve ser vista como um instrumento essencial para promover um diálogo social significativo e eficaz, o entendimento mútuo e a segurança jurídica’.” (sem ênfase no original)

211. Em consequência, entendemos que é fundamental que, no futuro, o Tribunal esclareça a distinção entre consulta e consentimento, pois o consentimento deve ser o objetivo de uma consulta genuína, mas não um direito absoluto de veto. Nesse sentido, seria útil aplicar um teste de proporcionalidade para proteger os povos indígenas de impactos desmedidos e para estabelecer critérios precisos e transparentes nos casos em que existam interesses em tensão. Isso se mostra particularmente relevante em casos como o presente, no qual se afirma que o Estado tinha a obrigação de consultar sobre acordos internacionais de ordem comercial. É necessário que o Tribunal especifique mecanismos para que o cumprimento das obrigações convencionais em relação às comunidades indígenas possa encontrar um justo equilíbrio com as faculdades dos Estados para o manejo da economia e das relações internacionais.

<sup>8</sup> Cf. *Caso Povos Rama e Kriol, Comunidade Negra Creole Indígena de Bluefields e outros Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 1 de abril de 2024. Série C Nº 522.

<sup>9</sup> Cf. *Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C Nº 530.

<sup>10</sup> OIT, Comitê de Peritos sobre a Aplicação de Convenções e Recomendações (CEACR), *General Observation (CEACR) - Indigenous and Tribal Peoples Convention, 1989 (No. 169), 7 de fevereiro de 2011*, p. 11. Disponível em

212. Adicionalmente, a Corte não indica de maneira específica quais são os assuntos que deveriam ter sido objeto de consulta no caso, considerando as limitações decorrentes da falta de competência temporal. Embora, no parágrafo 185, se afirme que “o Estado tinha o dever de realizar consultas livres, prévias e informadas às Comunidades Quilombolas de Alcântara a respeito dos acordos previamente mencionados”, ao concluir o capítulo, afirma-se que o Estado descumpriu sua obrigação de consulta “[...] às Comunidades Quilombolas de Alcântara sobre medidas suscetíveis de afetá-las” (parágrafo 186). Em nossa opinião, para os efeitos deste caso, deve-se entender que o Estado é responsável unicamente por não ter procedido à consulta prévia em relação aos acordos firmados com o Estado da Ucrânia, entre os anos de 2002 e 2006, e ao Acordo sobre Salvaguardas Tecnológicas assinado com os Estados Unidos da América, em 2020, e não em relação a todas as medidas suscetíveis de impactar as Comunidades Quilombolas de Alcântara.

### **C. Sobre a violação dos DESCAs por meio do artigo 26 da Convenção no caso concreto e a comprovação da discriminação**

213. Em oportunidades anteriores, expressamos as razões pelas quais entendemos que existem inconsistências lógicas e jurídicas na posição adotada pela maioria da Corte quanto à justiciabilidade direta e autônoma dos DESCAs por meio do artigo 26 da Convenção. Essa posição desconsidera as regras de interpretação da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados,<sup>11</sup> altera a natureza da obrigação de progressividade,<sup>12</sup> ignora a vontade dos Estados consubstanciada no Protocolo de San Salvador<sup>13</sup> e mina a legitimidade do Tribunal,<sup>14</sup> apenas para mencionar alguns argumentos. No presente caso, não consideramos pertinente realizar uma análise pormenorizada desses argumentos, limitando-nos a explicar por que não existem normas internacionais de direito estrito que permitam à Corte determinar a responsabilidade internacional do Estado pela violação autônoma dos direitos à alimentação adequada, à moradia adequada e à participação na vida cultural, em detrimento das Comunidades Quilombolas de Alcântara.<sup>15</sup> Em nossa opinião, os fatos que fundamentaram essas violações, analisados de forma delimitada em face das limitações decorrentes da competência temporal, deveriam ter sido declarados violados por meio da conexidade com as obrigações de respeitar e garantir o direito à propriedade.

<sup>11</sup> Cf. *Caso Muelle Flores Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 6 de março de 2019. Série C Nº 375. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>12</sup> Cf. *Caso Cuscul Pivaral e outros Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de agosto de 2018. Série C Nº 359. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>13</sup> Cf. *Caso Poblete Vilches e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 8 de março de 2018. Série C Nº 349. Voto concordante do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>14</sup> Cf. *Caso Trabalhadores Demitidos da PetroPeru e outros Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 23 de novembro de 2017. Série C Nº 344. Voto parcialmente dissidente do Juiz Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>15</sup> Basta explicar que estamos de acordo com a declaração de responsabilidade do Estado pela violação do direito à educação, pois fundamentou-se no artigo 13 do Protocolo de San Salvador, disposição sobre a qual a Corte possui competência contenciosa.

214. De fato, como o Juiz Sierra Porto já havia indicado em seu voto no caso *Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*, a jurisprudência relativa aos DESCAs deteriorou a proteção que a Corte concedia às comunidades indígenas e tribais com base no artigo 21 da Convenção, uma vez que as obrigações de garantia relacionadas à melhoria das condições de alimentação, moradia e participação na vida cultural deixaram de estar associadas a uma norma convencional cujo caráter justificável é incontestável. Por essa razão, nossa posição não deve ser entendida como contrária ao reconhecimento dos direitos à alimentação, à moradia e à participação na vida cultural das comunidades tribais, mas sim como uma posição de respeito ao precedente da Corte e à interpretação que protege as comunidades em maior medida.

215. Nesse sentido, cabe recordar que o artigo 21 da Convenção, conforme interpretado pela Corte até a Sentença do caso *Lhaka Honhat*, não inclui apenas a “certeza geográfica”, além da demarcação, delimitação, titulação<sup>16</sup> e o reconhecimento na prática de um território,<sup>17</sup> mas também a relação das comunidades com esse território. Desde sua primeira sentença relativa ao direito à propriedade comunitária, proferida no caso *Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*, a Corte, por meio de uma interpretação evolutiva, entendeu que o direito à propriedade privada compreendia a vinculação entre a propriedade indígena e a identidade cultural. A partir de então, a Corte aprofundou o alcance e o conteúdo desse direito à identidade cultural e ao meio ambiente, à alimentação e à moradia, sempre vinculado ao direito à propriedade comunitária, na medida em que essa concepção de propriedade inclui “os recursos naturais vinculados à sua cultura [...], bem como os elementos incorpóreos que deles se derivem”.<sup>18</sup> O axioma “terra, cultura e recursos” para assegurar a sobrevivência, tanto material quanto espiritual, dos povos indígenas e tribais deveria continuar a ser um elemento central da jurisprudência da Corte Interamericana nessa matéria.<sup>19</sup>

216. Assim, no presente caso, a Corte deveria ter avançado na determinação do alcance e do conteúdo das obrigações do Estado em relação à propriedade das comunidades tribais, reconhecendo a conexão desse direito com sua alimentação, moradia e participação na vida cultural (parágrafos 246–285). Dessa forma, não apenas se respeitaria a competência da Corte prevista na Convenção e os fundamentos

<sup>16</sup> Cf. *Caso da Comunidade Mayagna (Sumo) Awas Tingni Vs. Nicarágua*, par. 153.

<sup>17</sup> Cf. *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*, par. 133.

<sup>18</sup> Cf. *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, par. 137. No mesmo sentido, *Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador*. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C Nº 245, par. 145; *Caso dos Povos Indígenas Kuna de Madungandí e Emberá de Bayano e seus membros Vs. Panamá*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 14 de outubro de 2014. Série C Nº 284, par. 111 e 112; *Caso Comunidade Garífuna de Punta Piedra e seus membros Vs. Honduras*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C Nº 304, par. 165; *Caso Comunidade Garífuna Triunfo de la Cruz e seus membros Vs. Honduras*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 8 de outubro de 2015. Série C Nº 324, par. 100; *Caso Povos Kaliña e Lokono Vs. Suriname*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 25 de novembro de 2015. Série C Nº 309, par. 129, e *Caso Povo Indígena Xucuru*, par. 115.

<sup>19</sup> Cf. *Direitos humanos e questões indígenas*. Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen, apresentado em conformidade com a resolução 2001/57 da Comissão. 4 de fevereiro de 2002. Doc. E/CN.4/2002/97, par. 57.

antropológicos e sociológicos essenciais que descrevem e fundamentam o alcance particular do direito à propriedade das populações indígenas e tribais, mas também se fortaleceria o caráter imediato dessas obrigações. Nesse sentido, não resta dúvida de que, caso houvesse sido declarada a violação do artigo 21 da CADH em conexão com os direitos à alimentação, à moradia e à participação na vida cultural, haveria uma obrigação imediata e efetiva de cumprimento por parte do Estado.

217. Por fim, no que se refere à análise da violação dos direitos à igualdade perante a lei e à proibição da discriminação com base na raça e na condição socioeconômica, entendemos que a análise apresentada no capítulo de mérito relativo a essa suposta violação é análoga à análise das violações declaradas dos DESCAs. Assim, embora a sentença expresse o contexto de discriminação que afeta as pessoas afrodescendentes no Brasil e como estas têm enfrentado a pobreza estrutural, não há um esforço preciso para estabelecer uma relação com as circunstâncias específicas do caso. Dessa forma, embora concordemos que poderia ter sido demonstrado que algumas das omissões do Estado impactaram as Comunidades Quilombolas de maneira especial em razão da falta de medidas diferenciadas para contrapor os efeitos da discriminação estrutural por raça e pobreza, não entendemos que o raciocínio exposto na Sentença contenha elementos suficientes para se chegar a essa conclusão.

218. Na Sentença, a Corte afirma que “o Estado incorre em responsabilidade internacional nos casos em que, na presença de discriminação estrutural, não adota medidas específicas com relação à situação particular de vitimização na qual a vulnerabilidade de um círculo de pessoas individualizadas se concretiza. [...] a Corte considera que a omissão do Estado em titular as terras, garantir a proteção da família e o conteúdo mínimo dos direitos à alimentação adequada, à moradia adequada, à educação e à participação na vida cultural nas agrovilas, a partir de 10 de dezembro de 1998, e a posterior ausência de medidas progressivas para garantir o gozo desses direitos constituem atos de discriminação, pois se inserem em um contexto de desigualdades desproporcionais de origem histórica [...]” (parágrafo 300). Consideramos impreciso afirmar que a falta de implementação de medidas para garantir os direitos das Comunidades Quilombolas constitui, por si só, um ato de discriminação; em nossa opinião, trata-se de uma violação ao direito à igualdade material (artigo 24 da CADH) em relação à obrigação de garantia (artigo 1.1). Uma postura contrária, como a adotada pela maioria da Corte, levaria a um absurdo: pensar que todos os Estados da região que não implementem todas as ações necessárias para cumprir as obrigações de garantia dos DESCAs, as quais estão limitadas pelas capacidades econômicas dos Estados, automaticamente incorrem em atos de discriminação.

219. Ademais, essa abordagem não se coaduna com a jurisprudência da Corte, que em casos anteriores analisou os contextos de discriminação estrutural como elementos de prova para considerar violações de direitos ocorridas no âmbito privado; para configurar a responsabilidade do Estado por atos praticados por particulares e a omissão de deveres de supervisionar, regulamentar e vigiar; ou para analisar o descumprimento da obrigação de garantir o direito à igualdade material. Assim, no

caso *Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil*, a Corte concluiu que “o Brasil não demonstrou ter adotado, no que tange ao presente caso e no momento dos fatos, as medidas específicas para prevenir a ocorrência da violação ao artigo 6.1 constatada no presente caso”.<sup>20</sup> Em consequência, a Corte declarou que “o Brasil é responsável pela violação do artigo 6.1 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, produzida no marco de uma situação de discriminação estrutural histórica em razão da posição econômica dos 85 trabalhadores [...]”.<sup>21</sup>

220. Igualmente, no caso *Fábrica de Fogos Vs. Brasil*, o Tribunal afirmou que “a Corte conclui que a situação de pobreza das supostas vítimas, associada aos fatores interseccionais de discriminação já mencionados, que agravavam sua condição de vulnerabilidade, (i) facilitou a instalação e o funcionamento de uma fábrica dedicada a uma atividade especialmente perigosa, sem fiscalização, seja dessa atividade perigosa, seja das condições de higiene e segurança no trabalho por parte do Estado; e (ii) levou as supostas vítimas a aceitar um trabalho que colocava em risco sua vida e sua integridade, bem como a de suas filhas e filhos menores de idade. Ademais, (iii) o Estado não adotou medidas destinadas a garantir a igualdade material no direito ao trabalho a respeito de um grupo de mulheres em situação de marginalização e discriminação”.<sup>22</sup>

221. Em consequência, não foi exclusivamente o contexto e a inação do Estado que fundamentaram a responsabilidade internacional, mas sim a identificação de elementos específicos que, à luz das circunstâncias do caso, evidenciaram que a falta de medidas estatais permitiu que os trabalhadores fossem submetidos a condições precárias que violavam seus direitos, em comparação com o restante da população, ocasionando, assim, a violação do artigo 24 da Convenção em relação ao artigo 1.1.

#### **D. Sobre a falta de caráter autônomo das violações ao projeto de vida**

222. Na sentença, a Corte declarou a violação “dos direitos à propriedade coletiva; à livre determinação; à consulta prévia, livre e informada; à liberdade de circulação e residência; à vida digna; à integridade pessoal; à liberdade pessoal; às garantias judiciais; à proteção da honra e da dignidade; à igualdade perante a lei; e ao acesso à justiça, pelo dano ao projeto de vida coletivo, contidos nos artigos 4, 5, 7, 8, 11, 13, 21, 22, 23, 24, 25 e 26 da Convenção Americana, em relação ao artigo 1.1 do mesmo instrumento, em prejuízo das Comunidades Quilombolas de Alcântara” (parágrafo 197). Essa conclusão se fundamentou nos efeitos decorrentes da duração do processo de titulação da terra e da ausência de uma resposta judicial adequada sobre as condições de vida e as práticas culturais das comunidades.

<sup>20</sup> Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C Nº 318, par. 342.

<sup>21</sup> Cf. *Caso Trabalhadores da Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 20 de outubro de 2016. Série C Nº 318, par. 343.

<sup>22</sup> Cf. *Caso dos Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de julho de 2020. Série C Nº 407, par. 203.



223. Compartilhamos a constatação de que as omissões do Estado no âmbito do processo de titulação impactaram negativamente as Comunidades Quilombolas de Alcântara, aprofundando o abandono estatal e a discriminação contra elas, por se tratar de comunidades racializadas em situação de pobreza. Entretanto, conforme expresso em nossos votos individuais no caso *Dos Santos de Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil*, esse reconhecimento não deve ser feito com base em uma nova noção de “projeto de vida”. Entendemos que manter o foco nos direitos à integridade pessoal e à vida privada, direitos esses reconhecidos pela Corte desde tempos remotos, é mais adequado e útil para a proteção dos direitos humanos das pessoas, inclusive dos membros de comunidades tribais.<sup>23</sup> Nesse sentido, devemos advertir que não compartilhamos a redação confusa empregada pela Corte neste caso, que, conforme anunciado na referência ao voto da Juíza Gómez e dos Juízes Pérez Manrique e Ferrer Mac-Gregor em relação ao ponto resolutivo 5, pretende avançar no reconhecimento de um direito autônomo ao projeto de vida.

### E. Conclusão

224. Por tudo o que foi exposto, afastamo-nos dos pontos resolutivos 2 e 3, por não compartilhar a posição majoritária da Corte quanto à improcedência das exceções preliminares *ratione temporis* e *ratione materiae*. Ademais, dissentimos dos pontos resolutivos 5 a 8 devido à falta de clareza quanto ao alcance da obrigação de consulta prévia, bem como pela aplicação da justiciabilidade dos DESCA por meio do artigo 26 da Convenção Americana e suas implicações na análise da proibição da discriminação. Por fim, reiteramos nossa oposição à posição de criar um direito autônomo ao projeto de vida.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Juíz

PATRICIA PÉREZ GOLDBERG  
Juíza

PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI  
Secretário

<sup>23</sup> Cf. Corte IDH. *Caso Beatriz e outros Vs. El Salvador. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 22 de novembro de 2024. Série C N° 549. Voto concordante Juiz Humberto Sierra Porto, par. 36.

**VOTO PARCIALMENTE DISSIDENTE DOS JUÍZES  
EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT E RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE**

**CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL  
SENTENÇA DE 21 DE NOVEMBRO DE 2024  
(EXCEÇÕES PRELIMINARES, MÉRITO, REPARAÇÕES E CUSTAS)**

**I. INTRODUÇÃO**

1. A decisão alcançada pela maioria aborda a reparação das consequências das violações da Convenção Americana parcialmente reconhecidas pelo Estado e de outras violações estabelecidas diretamente via *iura novit curiae*. No entanto, o voto de desempate sobre a determinação da violação da Convenção em relação ao *efeito contínuo* do deslocamento forçado de trinta e uma comunidades Quilombolas, bem como sobre o reconhecimento de seu *direito a um projeto de vida coletivo* em face da *discriminação racial estrutural* como violação autônoma, merecem o presente voto.

2. Este voto abordará, em primeiro lugar (II) os efeitos inconventionais do deslocamento forçado; para (III) em seguida, aprofundar na linha jurisprudencial inaugurada em pronunciamentos anteriores sobre a autonomia do *direito a um projeto de vida*, neste caso, em sua dimensão coletiva.

**II. SOBRE A VIOLAÇÃO DA CONVENÇÃO EM RELAÇÃO AOS  
EFEITOS CONTÍNUOS DO DESLOCAMENTO FORÇADO DE  
31 COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA**

3. Na seção sobre jurisdição<sup>1</sup>, e em resposta à exceção preliminar *ratione temporis* interposta pelo Estado, a Sentença estabelece que a Corte exercerá sua competência para se pronunciar sobre a responsabilidade estatal por atos ou omissões ocorridos posteriormente à aceitação da competência contenciosa por parte do Brasil, ainda que esses atos ou omissões também se vinculem a causas e efeitos de condutas estatais anteriores à mencionada data de aceitação<sup>2</sup>.

4. No entanto, o pronunciamento sobre o mérito<sup>3</sup> estabelece, por três votos a favor e três votos parcialmente contra, com voto de qualidade da Presidência, que o Estado é responsável pela violação dos direitos à propriedade coletiva e de circulação e residência, estabelecidos nos artigos 21 e 22 da Convenção Americana.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Cf. Parágrafos 39-51 da sentença.

<sup>2</sup> Cf. Parágrafo 49 da sentença.

<sup>3</sup> Cf. ponto resolutivo 4.

<sup>4</sup> Concretamente, a decisão da maioria considera o Estado responsável estritamente por (i) descumprir sua obrigação de delimitar, demarcar, titular e sanear o território das Comunidades Quilombolas de Alcântara; (ii) outorgar títulos individuais de propriedade em vez de reconhecer a propriedade coletiva em favor da comunidade; (iii) descumprir seu dever de garantir o pleno uso e gozo do território coletivo às

Os três votos parcialmente contrários a esse ponto resolutivo da Sentença deixam estabelecida a dissidência quanto à omissão de um pronunciamento da Corte sobre o efeito contínuo do deslocamento forçado de trinta e uma Comunidades Quilombolas de seus territórios tradicionais, entre 1986 e 1987, e seu reassentamento em agrovilas culturalmente inadequadas a seu estilo de vida e formas de subsistência. O presente voto sustenta que a consideração do efeito contínuo do deslocamento forçado dessas comunidades até os dias de hoje e a falta de recursos efetivos para impugná-lo são inseparáveis das determinações de fato e de direito no presente caso, a respeito tanto do mérito como das reparações, e - como se verá *infra* - do direito a um projeto de vida coletivo, livre de discriminação racial.

5. No presente caso, não existe controvérsia quanto ao fato de que as trinta e uma comunidades Quilombolas a que se faz referência no presente caso foram deslocadas do território tradicional que habitavam – pelo menos desde a segunda metade do século XIX - e que constituía o epicentro de sua cultura, tecido social, sustento de sua alimentação, meio ambiente e forma de vida. Segundo se infere dos autos do processo, o reassentamento foi efetivado pelas FFAA durante a ditadura militar, em cumprimento a dois decretos expedidos pelo Governo Federal, sem margem para uma consulta livre e fundamentada e com a resistência “até o último momento” de vários membros das comunidades que se arriscaram a ser objeto de represálias.<sup>5</sup>

6. Tampouco existe controvérsia sobre o fato de que essas comunidades foram reassentadas em sete agrovilas localizadas longe da costa, nem das estruturas e laços comunitários, e sem consideração da forma de vida, cultura e meios de sustento das comunidades por meio da pesca. Do mesmo modo, a Corte estabeleceu em sua Sentença que o Estado descumpriu sua obrigação de delimitar, demarcar, titular e sanear o território das Comunidades Quilombolas de Alcântara, incluindo a situação das trinta e uma comunidades reassentadas de forma obrigatória, sem compensação alguma, e que enfrentaram ou ainda enfrentam obstáculos no reconhecimento da titularidade sobre as agrovilas que por décadas lhes foram atribuídas como moradia, sem o reconhecimento do direito de melhorá-las ou transmiti-las a seus descendentes.

7. Cumpre salientar, quanto aos fatos, que foi estabelecido que trinta e uma comunidades quilombolas foram deslocadas de maneira forçada, por ordem do Executivo, durante um governo *de facto*, com interrupção do Estado de Direito. Foi igualmente estabelecido que os danos desse deslocamento, em termos das circunstâncias e características do reassentamento para essas comunidades afrodescendentes, se estendem até a atualidade.

8. Quanto ao direito, a Corte ressaltou que as disposições do artigo 22.1 da Convenção estabelecem, como condição indispensável para o livre desenvolvimento da pessoa, o direito daqueles que se encontrem legalmente dentro de um Estado

Comunidades Quilombolas de Alcântara, inclusive medidas compensatórias pelo impacto das restrições sistemáticas durante as “janelas de lançamentos” ao uso de seu território e a seu direito de circulação para o exercício de seus cultos, sua atividade econômica e sua alimentação. Cf. Ponto resolutivo 4 da Sentença.

<sup>5</sup> Cf. Depoimento de Inaldo Diniz na audiência.

de nele circular livremente, bem como de escolher seu local de residência. Quando se trata de povos indígenas ou tribais, o direito de circulação e residência adquire conotação especial, em virtude da relação particular desses povos com seu território, suas formas de organização e meios de subsistência, entre outros aspectos.<sup>6</sup>

9. O direito à liberdade de circulação e residência inclui o direito de não ser deslocado forçosamente dentro de um Estado Parte. Segundo já estabeleceu esta Corte, os Princípios Reitores sobre Deslocamentos Internos das Nações Unidas<sup>7</sup> são relevantes para determinar o conteúdo e o alcance do artigo 22 da Convenção Americana.<sup>8</sup> A característica distintiva do deslocamento interno é o movimento sob coerção ou involuntário que tem lugar dentro das fronteiras nacionais,<sup>9</sup> e a definição empregada nos Princípios Reitores deixa em aberto a consideração de situações nas quais o deslocamento é imposto à população, incluindo os deslocamentos que resultam de uma política organizada e sistemática implementada pelo próprio Estado.<sup>10</sup>

10. A Corte, por sua vez, estabeleceu em sua jurisprudência que o deslocamento forçado apresenta uma natureza permanente e contínua enquanto não se verificarem as condições para o retorno<sup>11</sup> ou o reassentamento permanente. No caso *sub judice*, as condições para o reassentamento permanente não foram atendidas. Portanto, a responsabilidade pelos atos e omissões vinculados ao deslocamento forçado das 31 Comunidades Quilombolas de Alcântara é diretamente atribuível ao Estado e se estende até o presente.

<sup>6</sup> Cf. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 119 e 120; e *Caso Alvarado Espinoza e outros Vs. México*, *supra*, par. 274.

<sup>7</sup> Cf. Comissão de Direitos Humanos, Princípios Reitores sobre Deslocamentos Internos das Nações Unidas, E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de fevereiro de 1998, p. 5. Anexo. Introdução: alcance e finalidade. Número 2. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g98/143/20/pdf/g9814320.pdf?token=tlMNWJkMcrP0cRPaO&fe=true>. Esses princípios foram reconhecidos pela comunidade internacional. Ver também: Nações Unidas, Assembleia Geral, Proteção e assistência para os deslocados internos, A/RES/64/162, de 17 de março de 2010, p.1. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/471/58/PDF/N0947158.pdf?OpenElement>. Ver também Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec (2006)6 to member states on internally displaced persons, 5 April, 2006. Disponível em: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=987573&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>; African Union, Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), 23 October 2009, article 1, K). Disponível em: <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>; Conselho de Direitos Humanos, Relatório apresentado pelo representante do Secretário-Geral sobre os direitos humanos dos deslocados internos, Walter Kalin. A/HRC/13/21/Add.3, p. 4. II.4. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-21-Add.3.pdf>.

<sup>8</sup> Cf. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 111; e *Caso dos Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 173.

<sup>9</sup> ACNUR. Guia para a aplicação dos Princípios Reitores sobre Deslocamentos Internos.

<sup>10</sup> ACNUR. Manual sobre deslocamento interno. Conceitos e enfoques principais do deslocamento interno. P. 49.

<sup>11</sup> Cf. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 43 e 108; *Caso dos Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 37, 38 e 178; e *Caso da Massacre da Aldeia Los Josefinos Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de novembro de 2021. Série C Nº. 442, par. 79.

11. A jurisprudência deste Tribunal estabelece que - conforme suas obrigações de respeito e garantia - os Estados devem abster-se de atos ou omissões que provoquem deslocamento forçado, e têm a obrigação de adotar medidas positivas para responder adequadamente a situações causadas por atos tanto estatais quanto de terceiros.<sup>12</sup> Devido à complexidade do fenômeno do deslocamento interno e da gama de direitos potencialmente afetados, a situação das pessoas ou comunidades deslocadas pode ser entendida como uma condição *de facto* de desproteção.<sup>13</sup>

12. Quanto aos povos indígenas e tribais, a Convenção 169 da OIT estabelece a proibição do deslocamento forçado de suas terras ou territórios e dispõe que “[n]ão se procederá a nenhum traslado sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados, nem sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que seja possível, a opção do regresso”.<sup>14</sup> Esta Corte estabeleceu em sua própria jurisprudência que o deslocamento forçado de povos indígenas ou tribais para fora de seus territórios tradicionais os coloca em situação de especial vulnerabilidade com “consequências destrutivas sobre o tecido étnico e cultural [...] risco de extinção cultural ou física”,<sup>15</sup> e que os Estados têm obrigações positivas de proteção que devem levar em conta os valores, usos e costumes desses povos.<sup>16</sup> No caso *sub judice*, as circunstâncias de precariedade legal e falta de proteção judicial e cultural das comunidades foram reconhecidas pelo Estado e pela decisão da maioria, que também fez referência à situação de racismo estrutural e seu impacto nas vítimas.

13. A jurisprudência da Corte estabelece que a obrigação positiva dos Estados de proteger os direitos das pessoas deslocadas implica o dever de adotar tanto medidas de prevenção como medidas destinadas a assegurar as condições necessárias para o reassentamento voluntário em condições dignas, nos casos em que o retorno não seja viável. Para isso, deve-se garantir a participação plena das comunidades deslocadas no planejamento e na gestão do reassentamento.<sup>17</sup> Os Princípios Reitores sobre Deslocamentos estabelecem obrigações específicas na matéria. Em particular, o Princípio 28.1 estabelece que as autoridades competentes devem proporcionar os meios que permitam o reassentamento voluntário; o Princípio 28.2. dispõe que devem ser envidados esforços especiais por assegurar a plena participação dos deslocados

<sup>12</sup> Cf. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 119 e 120; e *Caso Integrantes e Militantes da União Patriótica Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de julho de 2022. Série C Nº. 455, par. 382.

<sup>13</sup> Cf. *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C Nº. 192, par. 139; e *Caso Massacre da Aldeia Los Josefinos Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de novembro de 2021. Série C Nº. 442, par. 77.

<sup>14</sup> Convenção 169 da OIT, artigo 10.

<sup>15</sup> Cf. *Caso dos Massacres de Río Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 177.

<sup>16</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, supra*, par. 63; e *Caso dos Massacres de Río Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 177.

<sup>17</sup> Cf. *Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de maio de 2010. Série C Nº. 212, par. 149; e *Caso do Massacre da Aldeia Los Josefinos Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de novembro de 2021. Série C Nº. 442, par. 78.

internos no planejamento e gestão de seu reassentamento e reintegração; e o Princípio 29.2 determina que as autoridades competentes têm a obrigação e a responsabilidade de prestar assistência aos deslocados internos que tenham sido reassentados e de assegurar uma indenização adequada ou outra forma de reparação justa quanto à propriedade ou haveres que tenham abandonado ou de que tenham sido privados quando se deslocaram. No caso *sub judice*, decorre do reconhecimento parcial da responsabilidade do Estado e das medidas informadas após a audiência pública, bem como das determinações de fato e de direito na Sentença, que - após quatro décadas de precariedade e desproteção - as trinta e uma comunidades deslocadas ainda se encontram à espera de medidas que reparem as consequências do deslocamento forçado em condições dignas, com base no diálogo e no acordo, e no respeito ao direito à igualdade e à não discriminação.

14. Em virtude do exposto, cumpre concluir que o Estado é responsável pelos efeitos contínuos do deslocamento forçado de trinta e uma Comunidades Quilombolas de Alcântara, identificadas no Anexo II da Sentença, em violação do artigo 22.1 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1.

### III. O DIREITO AO PROJETO DE VIDA COLECTIVO

#### **i) Novamente sobre nossa discrepância com a opinião majoritária enquanto à consideração do projeto de vida**

15. No presente caso, o Estado do Brasil tomou, desde a década de 1980, uma série de medidas a respeito dos territórios tradicionalmente ocupados pelas comunidades Quilombolas para a instalação do Centro de Lançamento (doravante denominado “CLA”). Isso envolveu, *inter alia*, a realocação de trinta e uma comunidades em sete agrovilas, em outra parte do território, sem consulta prévia quanto a suas escolhas ou alternativas. Embora esta Corte esteja limitada *ratione temporis* na consideração de alguns aspectos, outros elementos fáticos do caso em si estão sob a competência deste Tribunal e podem ser objeto de análise.

16. A Corte aborda o impacto ao direito à integridade pessoal e ao projeto de vida coletivo, como resultado dos fatos do caso. Nesse sentido, considera que “não há dúvida de que as vítimas viram seu projeto de vida coletivo prejudicado”, o que foi agravado “devido à ação institucional em um contexto de discriminação racial estrutural e sistêmica. O Estado deixou de garantir e proteger o núcleo de direitos indispensáveis para o desenvolvimento de um projeto coletivo de vida digna”.<sup>18</sup> Por sua vez, a falta de respostas estatais adequadas e a demora na titulação agravaram esse impacto. No entanto, declarou a violação dos direitos à vida digna, à integridade pessoal, à liberdade pessoal, às garantias judiciais, à proteção da honra e da dignidade,

<sup>18</sup> Cf. parágrafo 195 da Sentença.

à igualdade perante a lei e ao acesso à justiça, contidos nos artigos 4, 5, 7, 8, 11, 24 e 25, em relação aos artigos 1.1 e 26 da Convenção Americana.<sup>19</sup>

17. Mais uma vez, a Corte se depara com a armadilha argumentativa de declarar a violação múltipla de direitos que, em seu conjunto, impediriam a concretização ou o gozo do projeto de vida. Com profundo respeito pela opinião majoritária da Corte, CONSIDERAMOS que neste caso não houve uma violação múltipla da lista de direitos convencionais descritos acima, mas que, ao contrário, verifica-se uma violação do direito autônomo a um projeto de vida. Diante de um raciocínio semelhante, no voto parcialmente dissidente no *caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil*, o Juiz Pérez Manrique sustentou que “[n]esse contexto, teria havido uma violação múltipla de vários direitos convencionalmente protegidos, e é por causa dessa violação que as vítimas teriam sido impedidas na construção de seu projeto de vida. Em outras palavras, seria uma violação de um conjunto de direitos que unicamente constituiriam um dano indenizável; enquanto na posição que defendo aqui, trata-se de um direito autônomo suscetível de proteção convencional e de uma reparação integral para além da indenização pecuniária.”<sup>20</sup>

18. Novamente, a resistência em reconhecer o direito autônomo leva o Tribunal a esboçar uma argumentação e declarar violações autônomas sem uma base suficientemente sólida para sustentar a importância e a transcendência do projeto de vida e sua tutela no Sistema Interamericano.

19. EMITIMOS - com a profunda consideração e respeito que merece a opinião majoritária da Corte – estas linhas para justificar como, a nosso critério, neste caso configurou-se uma violação do direito ao projeto de vida em sua dimensão coletiva, em prejuízo das comunidades Quilombolas de Alcântara.

## ii) O projeto de vida como um direito autônomo

20. Houve um redimensionamento extraordinário do “projeto de vida” na jurisprudência deste Tribunal. Ele passou de ser considerado um elemento do dano, a partir do *caso Loayza Tamayo Vs. Peru*, para um desenvolvimento de seu impacto em diversos casos recentes.<sup>21</sup> A evolução poderia ser sintetizada da seguinte forma:

A partir de tal precedente, o projeto de vida vem sendo considerado em inúmeros casos trazidos ao conhecimento desta Corte: Caso

<sup>19</sup> Cf. parágrafo 196 da Sentença e ponto resolutivo 6.

<sup>20</sup> Voto parcialmente divergente do Juiz Pérez Manrique em Corte IDH, *Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C No. 539, par. 28.

<sup>21</sup> Cf. Corte IDH, *Caso Leite de Souza e outros Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C No. 531, par. 192; *Caso González Méndez e outros Vs. México*. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 22 de agosto de 2024. Série C No. 532, pars. 216-217; *Caso Pérez Lucas e outros Vs. Guatemala*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C No. 536, pars. 178-186; *Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C No. 539, pars. 143-154.

Cantoral Benavides Vs. Peru; Caso das “Crianças de rua” (Villagrán Morales e outros) Vs. Guatemala; Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay -no qual, ademais, fez-se menção à dimensão coletiva do projeto de vida-; Caso Gutiérrez Soler Vs. Colômbia; Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolívia; Caso Atala Riffo e meninas Vs. Chile; Caso Mendoza e outro Vs. Argentina; Caso Suárez Peralta Vs. Ecuador; Caso Flor Freire Vs. Ecuador; Caso Zegarra Marín Vs. Peru; Caso Álvarez Ramos Vs. Venezuela; Caso Família Julien Grisonas Vs. Argentina; Caso Baptiste e outros Vs. Haiti. Por sua vez, no caso Habitantes de La Oroya Vs. Peru, a Corte teve a oportunidade de analisar o impacto no projeto de vida em face da degradação ambiental, onde considerou que a exposição das vítimas à contaminação ambiental afetou seu estilo de vida e foi vivenciada como um impacto em seu projeto de vida “modificando de maneira drástica a forma como gostariam de vivê-la, afetando situações como encontrar emprego, destacar-se nos estudos ou poder concluí-los satisfatoriamente ou, em geral, poder alcançar uma melhor qualidade de vida, tanto para si como para sua família”.<sup>22</sup>

21. Sem prejuízo do fato de que a consideração da Corte sobre essa questão em pronunciamentos recentes é bem-vinda, sua consideração tem sido - embora louvável - insuficiente. Com efeito, apesar de destacar sua relevância e explicitar como certas violações de direitos humanos colocam em risco ou destroem o projeto de vida das vítimas, a Corte ainda não se pronunciou sobre seu caráter de direito autônomo.

22. No voto conjunto dos juízes Mudrovitsch, Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manrique no *caso Pérez Lucas Vs. Guatemala*, seu conteúdo, seus titulares e destinatários foram amplamente desenvolvidos. Naquela ocasião, expressou-se, além de seu fundamento convencional, em que consistia e como era derivado necessariamente da dignidade humana.

23. ESTIAMOS necessário diferenciar, mais uma vez, o fundamento convencional do direito do seu conteúdo como um direito autônomo. O direito autônomo ao projeto de vida (que consiste em ter as condições fáticas e jurídicas propícias para imprimir livre, voluntária e conscientemente um significado ou projeção da própria existência) encontra sua proteção convencional como um direito baseado em uma leitura conjunta dos artigos 4, 5, 7 e 11 da Convenção Americana, sem prejuízo de sua possível relação com outros direitos, em um caso específico. A maioria da Corte insiste, no entanto, em declarar uma violação múltipla de direitos considerados isoladamente que, em seu conjunto, afetaria o projeto de vida como elemento do dano; mas, diante disso, a solidez argumentativa dessa análise se dilui.

<sup>22</sup> Voto parcialmente divergente do Juiz Pérez Manrique em Corte IDH, *Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil*. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C No. 539, par. 10.



24. A autonomia do direito implica, *inter alia*, i) sua incidência em relação ao controle de convencionalidade que deve ser exercido internamente; ii) a possível responsabilidade internacional do Estado por violar as condições propícias ao seu desenvolvimento; e até mesmo iii) o dever positivo de criar condições adequadas para que as pessoas possam no âmbito de sua liberdade e livre arbítrio desenvolver e construir seu próprio projeto de vida<sup>23</sup>.

25. Recentemente, no voto parcialmente divergente do Juiz Pérez Manrique no caso *Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil*, foi abordada a relação entre o racismo sistêmico, a discriminação estrutural e o impacto ao projeto de vida. Naquela ocasião, apontou-se que:

O racismo sistêmico nas sociedades em que está profundamente enraizado - como no caso em questão - dificulta e impossibilita as possibilidades reais de autodeterminação de acordo com um projeto de vida elaborado pela própria pessoa para si e em conjunto com sua família e sociedade. Por isso, é dever do Estado promover condições estruturais que possibilitem a reversão desse profundo problema social, de modo a criar o ambiente necessário para a impressão e a busca de um projeto de vida, como corolário da dignidade humana. A pessoa - ou grupo - que se vê reduzida à mera sobrevivência em um contexto de desproteção e desigualdade generalizadas sofre uma constante violação de seu direito à dignidade, que se materializa na perda de sentido e na frustração do projeto de vida [...] [I]sso leva a uma violação ainda maior de sua dignidade: a autoexclusão.<sup>24</sup>

26. Além do fato de que, naquela ocasião, já se considerava a importância do projeto de vida em sua dimensão coletiva, foi afirmado que “não é possível desenvolver livremente um projeto de vida em um contexto estrutural e sistemático de marginalização, exclusão e discriminação que restringe qualquer possibilidade de desenvolvimento, determinação e projeção e acaba marginalizando e fustigando a pessoa”.<sup>25</sup> É por isso que o direito a um projeto de vida, em consonância com a dimensão material do direito à igualdade consagrado nos artigos 1.1 e 24 da Convenção,

<sup>23</sup> Cf. Voto parcialmente divergente do Juiz Pérez Manrique em Corte IDH, Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C No. 539, pars. 18-24.

<sup>24</sup> Voto parcialmente divergente do Juiz Pérez Manrique no Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C No. 539, pars. 42-43.

<sup>25</sup> Voto parcialmente divergente do Juiz Pérez Manrique em Corte IDH, Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes Vs. Brasil. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 7 de outubro de 2024. Série C No. 539, par. 48.

exige que o Estado adote medidas positivas para fortalecer a dimensão projetiva e existencial de cada pessoa, com ênfase especial nas mais silenciadas e vulneradas.

### iii) A dimensão coletiva do direito ao projeto de vida

27. A consideração da dimensão coletiva do projeto de vida não é uma questão nova na jurisprudência da Corte. Assim, no *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*, a Corte mencionou a necessidade de determinar se os fatos do caso constituíam um dano ao “projeto de vida em sua dimensão individual e coletiva, à luz do *corpus juris* internacional existente sobre a proteção especial requerida pelos membros das comunidades indígenas”.<sup>26</sup> Mais recentemente, no *caso Lhaka Honhat Vs. Argentina*, este Tribunal recordou a obrigação do Estado de “proteger os laços estreitos que [os povos indígenas] mantêm com a terra e seu projeto de vida, tanto em sua dimensão individual quanto coletiva”.<sup>27</sup>

28. Por fim, na opinião convergente dos juízes Mudrovitsch, Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manrique no *caso Pérez Lucas Vs. Guatemala*, já se fazia referência ao fato de que “a “dimensão coletiva” do direito a um projeto de vida também poderia ser afetada em determinados grupos, na medida em que tem um valor coletivo para a comunidade à qual pertencem ou devido à sua própria cosmovisão.”<sup>28</sup>

29. Embora essa dimensão do projeto de vida não tenha sido ignorada pelo Tribunal, esta é a primeira oportunidade de desenvolver seu conteúdo e delinear seus limites e importância.

30. Nenhum ser humano está sozinho ou isolado é por isso que Aristóteles já considerava o homem como um ser social por natureza. A pessoa humana é social em sua essência. No grupo (do qual a família recebe proteção especial nos termos do artigo 17 da Convenção Americana) a pessoa encontra proteção e cuidados; mas ela também constrói uma identidade, um sentido de pertencimento que lhe permite diferenciar-se, conhecer, individualizar-se e “re-conhecer-se” na imensidão do gênero humano.

31. Assim como cada pessoa tem o direito de desenvolver um projeto de vida nos termos descritos acima (*cf.* capítulo III *supra*), o grupo - formado por uma soma ampla variedade de “projetos de vida” - também é nutrido por um projeto de vida comum. O projeto de vida coletivo não é, porém, a soma dos projetos de vida individuais de seus membros, mas é o direito da comunidade de criar, juntamente com seus companheiros (de “*cum*” e “*panis*”: “*que compartilham o pão*”), um projeto de vida que envolva a todos, do qual todos façam parte e onde também seja possível o desenvolvimento do projeto de vida individual de seus membros.

<sup>26</sup> Corte IDH, *Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de maio de 2001. Série C No. 77, par. 163.

<sup>27</sup> Corte da CIDH. *Caso Comunidades Indígenas Membros da Associação Lhaka Honhat (Nossa Terra) Vs. Argentina*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 6 de fevereiro de 2020. Série C No. 400, par. 275.

<sup>28</sup> Voto convergente dos juízes Mudrovitsch, Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manrique em Corte IDH. *Caso Pérez Lucas Vs. Guatemala*. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de setembro de 2024. Série C No. 536, par. 55.

32. Em outras palavras, paralelamente ao direito a um projeto de vida individual já descrito, existe um direito do grupo - como um povo com uma identidade comum - de dar ênfase ou significado especial às questões que são importantes e decisivas para ele. Os Estados, em suas decisões e projeções de políticas, não devem ignorar as particularidades dos grupos que os compõem (especialmente aqueles mais vulneráveis, marginalizados ou excluídos) e devem garantir que as decisões gerais estejam de acordo com os valores, aspirações e significados dos coletivos ou não sejam contrárias a eles. A esse respeito, por exemplo, foi apontado que as atividades empresariais e de desenvolvimento em territórios indígenas podem desencadear sérios conflitos sociais que criam um ambiente de violência e violações de direitos humanos.<sup>29</sup> Portanto, é essencial que os Estados exerçam um controle “ativo e preventivo” e um monitoramento constante da convencionalidade para proteger os “projetos de vida”.

33. Nesse sentido, em relação à titularidade desse direito autônomo, a Corte já decidiu que “as comunidades indígenas devem ser consideradas como sujeitos que exercem certos direitos, como a propriedade da terra, “a partir de uma dimensão coletiva”. Os Estados devem adaptar seu direito interno a fim de reconhecer a personalidade jurídica dos povos indígenas para que eles possam exercer os direitos pertinentes, inclusive a propriedade da terra, de acordo com suas tradições e modos de organização”<sup>30</sup>; e os povos indígenas foram reconhecidos como “povos” pelo direito internacional<sup>31</sup>.

34. Assim, o projeto de vida em sua dimensão coletiva está intimamente relacionado a outros direitos, como o direito à inclusão (nenhum membro do grupo deve ser excluído da construção do projeto de vida da comunidade); o direito à livre determinação e o direito à identidade. E, embora todo grupo, por menor ou mais invisível que seja, tenha o direito a essa construção, no caso dos povos indígenas e tribais isso é de particular transcendência.

35. Mais uma vez, é preciso recordar que o direito a um projeto de vida não garante resultados ou objetivos concretos a serem alcançados; ao contrário, consagra o direito de contar com as condições fáticas e jurídicas para que - nesse caso - os povos e comunidades possam se orientar para os fins e objetivos que determinem coletivamente; que podem consistir na continuidade e preservação do modo de vida tradicional; ou na alteração dessas condições, na mutação de costumes ou na incorporação de novas práticas, valores ou hábitos; já que a cultura e o desenvolvimento humano são fenômenos essencialmente dinâmicos. A esse respeito, a Comissão IDH observou que:

<sup>29</sup> Cf. Conselho de Direitos Humanos. Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas, James Anaya. A/HRC/15/37. 19 de julho de 2010. Par. 29.

<sup>30</sup> Corte IDH, Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C No. 530, par. 129.

<sup>31</sup> Cf. Assembleia Geral das Nações Unidas. Direitos dos Povos Indígenas. Áreas protegidas e direitos dos povos indígenas: as obrigações dos Estados e as organizações internacionais. Relatório do Relator Especial sobre os direitos dos povos indígenas, José Francisco Calí Tzay. A/77/238. 19 de julho de 2022. Par. 11.

[A] identidade cultural é o componente essencial que define um grupo humano como um coletivo etnocultural distinto, com uma maneira particular de ser, ver e agir no mundo. A identidade cultural tem um caráter evolutivo e dinâmico. Ela pode mudar com o tempo, com base em processos históricos, sociais e políticos de relacionamento. No caso dos povos indígenas e tribais, um dos componentes mais importantes que determinam sua identidade é o relacionamento próximo com seu território ancestral e os recursos nele encontrados.

[...]

Em outras palavras, todas as medidas tomadas pelo Estado para proteger os direitos desses povos devem se basear no respeito a seus modos de vida e particularidades únicos. Esse direito permite que eles exerçam plenamente seu direito à livre determinação.<sup>32</sup>

36. Dessa forma, não se deve entender que o direito a um projeto de vida coletivo protege uma forma estática de vida comum; mas que, ao contrário, a mudança e o dinamismo fazem parte da gama de alternativas que o grupo pode adotar. Mas sim protege seus membros contra a interferência do Estado ou de particulares que, sem consulta e de forma forçada (seja violenta ou não), procuram modificar os aspectos essenciais ou característicos da vida do grupo.

37. Decisões sobre desenvolvimento; bem-estar; rituais, costumes e tradições; e até mesmo a interação com outras comunidades estão entre as questões que os membros do grupo podem decidir. Somente em um ambiente que atenda às expectativas e aos valores de seus membros é que eles também podem desenvolver, em nível pessoal, um projeto de vida que considerem adequado, oportuno e satisfatório.

38. No caso dos povos indígenas e tribais, a proteção do direito a um projeto de vida em sua dimensão coletiva, como mencionado acima, possui elementos mais intensos. Primeiro, porque a proteção das diversidades e diferenças é inerente ao pluralismo de qualquer democracia.<sup>33</sup> Segundo, porque nas comunidades indígenas e tribais o elemento comunitário é ainda mais importante. É por isso que a Corte reconheceu, entre outros, o direito à identidade cultural,<sup>34</sup> à propriedade coletiva<sup>35</sup> e

<sup>32</sup> CIDH. Direito à livre determinação dos Povos Indígenas e Tribais. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413. 28 de dezembro de 2021. Pars. 105-106.

<sup>33</sup> Cf. Corte IDH, Caso Ricardo Canese Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 31 de agosto de 2004. Série C No. 111, par. 86.

<sup>34</sup> Cf. Corte IDH, Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125, par. 135; Corte IDH, Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C No. 530, par. 172; Corte IDH, Caso Huilcamán Paillama e outros Vs. Chile. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 18 de junho de 2024. Série C No. 527, pars. 252-253.

<sup>35</sup> Cf. Corte IDH, Caso do Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C No. 530, pars. 122-130; Corte IDH, Caso Povos Rama e Kriol,

até mesmo, recentemente, no voto conjunto dos juízes Mudrovitsch, Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manrique, no *Caso dos Povos Indígenas U'wa e seus membros Vs. Colômbia*, a liberdade religiosa e a inviolabilidade dos locais sagrados.<sup>36</sup> A preservação do patrimônio cultural intangível dos povos indígenas, concebido como um conceito holístico e intergeracional baseado em valores materiais e espirituais influenciados pelo meio ambiente,<sup>37</sup> é uma condição necessária para a plena realização desse direito.

39. O diálogo com os antepassados também é importante, por meio do acesso e da celebração em locais de culto e cemitérios. Cada membro do grupo - e o grupo como um todo - é herdeiro de uma infinidade de pessoas que contribuíram com seu legado para a construção do mundo atual. Por esse motivo, o diálogo entre gerações, o olhar “para o passado” e a lembrança da própria história (que muitas vezes é dolorosa e da qual se pode tirar lições) também são essenciais nessa construção. A sabedoria das pessoas, suas idiossincrasias e valores só são possíveis se o diálogo e a rica interação entre todos os membros da comunidade (adultos, jovens, idosos e crianças; vivos e mortos; reais e míticos) são permitidos, promovidos e não impedidos.

40. Portanto, a dimensão coletiva do projeto de vida encontra sua base não apenas nas normas classicamente citadas (artigos 4, 5, 7 e 11 da Convenção Americana); mas também, *inter alia*, no direito à livre determinação, autogoverno, preservação da cultura, pertencimento, prática e revitalização de tradições e costumes, consagrados nos artigos 3, 4, 8, 9, 11 e 12 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, bem como nos artigos III, VI, VIII, XIII, XIV e XXI da Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

41. Em particular, o artigo 13 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas prevê:

Os povos indígenas têm o direito de revitalizar, utilizar, desenvolver e transmitir às gerações futuras suas histórias, idiomas, tradições orais, filosofias, sistemas de escrita e literaturas, e de atribuir nomes às suas comunidades, lugares e pessoas e de mantê-los.

Os Estados adotarão medidas eficazes para garantir a proteção desse direito e também para assegurar que os povos indígenas possam entender e ser entendidos em atos políticos, jurídicos e administrativos, proporcionando para isso, quando necessário, serviços de interpretação ou outros meios adequados.

Comunidade Negra Crioula Indígena de Bluefields e outros Vs. Nicarágua. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 1º de abril de 2024. Série C No. 522, pars. 161-173.

<sup>36</sup> Cf. Voto convergente dos juízes Mudrovitsch, Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manrique em Corte IDH, Caso Povo Indígena U'wa e seus membros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custos. Sentença de 4 de julho de 2024. Série C No. 530, pars. 53-61.

<sup>37</sup> Cf. Conselho de Direitos Humanos. Promoção e proteção dos direitos dos povos indígenas com respeito a seu patrimônio cultural. Estudo do Mecanismo de Peritos sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A/HRC/30/53. 19 de agosto de 2015. Par. 6.

42. A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas expressou sua preocupação com as injustiças históricas ocorridas aos povos indígenas como resultado da colonização, da desapropriação de suas terras, territórios e recursos e do impedimento de exercer seu direito ao desenvolvimento de acordo com seus próprios interesses e necessidades. Isso levou ao reconhecimento da “necessidade urgente de respeitar e promover os direitos inerentes dos povos indígenas, que derivam de suas estruturas e culturas políticas, econômicas e sociais, especialmente os direitos a suas terras, territórios e recursos”.

43. Ademais, tal Declaração reconhece e reafirma que “os indivíduos indígenas têm direito, sem discriminação, a todos os direitos humanos reconhecidos no direito internacional, e que os povos indígenas possuem direitos coletivos que são indispensáveis para sua existência, bem-estar e desenvolvimento integral como povos”; e estabelece no Artigo 1º o direito dos povos indígenas, como povos ou como indivíduos, “ao pleno desfrute de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais reconhecidos pela Carta das Nações Unidas, a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o direito internacional dos direitos humanos”.

44. Na consideração e tutela do projeto de vida coletivo, a preservação e promoção da equidade intergeracional é essencial. Embora esta Corte já tenha se pronunciado sobre esse ponto em relação ao cuidado e uso do meio ambiente,<sup>38</sup> a transcendência da equidade e das relações intergeracionais na construção de uma identidade e de um projeto coletivo é inquestionável.

45. A proteção e a preservação das condições para a construção do projeto de vida são cruciais e devem ser um aspecto a ser constantemente observado pelos Estados, especialmente em relação aos grupos historicamente excluídos ou azotados pela discriminação estrutural ou o racismo sistêmico. Quando o projeto de vida coletivo é frustrado ou prejudicado - seja por ação ou omissão estatal ou privada - os membros do grupo são reduzidos a meros objetos, destituídos de sua dignidade e identidade. Isso explica por que são tomadas decisões sobre seu destino, substituindo a vontade e o protagonismo a que cada membro tem direito, de acordo, *inter alia*, com o artigo 23 da Convenção, como ocorreu no presente caso.

46. Nessa linha, deve-se observar que o racismo sistêmico e estrutural; as práticas que levam à invisibilidade do grupo, suas prioridades e necessidades; a desvalorização e o desconhecimento de suas riquezas contribuem para o enfraquecimento do direito a um projeto de vida coletivo. Especificamente, as empresas também devem exercer a devida diligência para identificar, onde quer que operem, questões relacionadas aos direitos dos povos indígenas e a devida atenção a elas no âmbito de suas atividades, o que inclui “o reconhecimento da existência de povos indígenas e de suas próprias

<sup>38</sup> Cf. Corte IDH, Caso dos Habitantes de La Oroya Vs. Peru. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 27 de novembro de 2023. Série C. No. 511, par. 243.

estruturas de organização política e social; a posse e os usos indígenas da terra, dos territórios e dos recursos,”<sup>39</sup> entre outros.

47. Os resquícios de racismo e discriminação, bem como a persistência de percepções negativas e prejuízos a respeito desses povos - inclusive dentro dos governos - afetam e impedem a plena realização dos direitos dos povos indígenas<sup>40</sup> e atentam contra a livre construção de um projeto de vida coletivo.

#### **iv. O impacto sobre o direito a um projeto de vida coletivo no caso no caso concreto**

48. As comunidades quilombolas compartilham uma história comum, cujas origens remontam ao flagelo da escravidão e da colonização. Com o abandono das terras pelos produtores de algodão e cana-de-açúcar, consolidou-se nessas terras uma rede comunitária de escravizados e indígenas, baseada em laços de solidariedade, troca, cooperação e uso comunitário dos recursos. A dinâmica comunitária formada permitiu a criação de hábitos alimentares comuns devido à troca de produtos e gêneros alimentícios entre as populações que se dedicavam principalmente à pesca e as que se dedicavam predominantemente à agricultura. Ao mesmo tempo, foi organizado o uso comunitário da terra e dos recursos, o que foi favorecido pelos laços de parentesco e amizade entre seus membros e pela coparticipação em festividades religiosas e sociais.<sup>41</sup>

49. No entanto, a partir da década de 1980, iniciou-se um processo de desapropriação do território e de seus elementos em face de projetos de desenvolvimento de grande escala - como o CLA. Isso foi marcado, *inter alia*, pela invisibilização das comunidades como povo, na medida em que a baixa densidade populacional foi considerada uma das razões para o desenvolvimento do projeto no local.<sup>42</sup> Isso se deveu ao fato de que, embora as comunidades tenham ocupado esse território desde o século XIX, a interferência do Estado na instalação do CLA não levou em conta a ocupação contínua e tradicional da terra. Nesse sentido, de acordo com o parecer da perita Adriana Eiko Matsumoto, os fatos do caso tiveram um sério impacto não apenas na dimensão individual, mas também na coletiva:

Os efeitos psicossociais dessa narrativa é uma diminuição da autoestima e da valorização de si e de sua comunidade e sua cultura. Ao ser considerado como ninguém pela instituição que historicamente legisla e tem o uso da força como atributo de seu poder, produz-se uma “desvalorização ontológica”, ou seja,

<sup>39</sup> Conselho de Direitos Humanos. Relatório do Relator Especial sobre a situação dos direitos humanos e das liberdades fundamentais dos povos indígenas, James Anaya. A/HRC/15/37. 19 de julho de 2010. Par. 46.

<sup>40</sup> Cf. Conselho de Direitos Humanos. Relatório da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas, Victoria Tauli Corpuz. A/HRC/27/52. 11 de agosto de 2014. Par. 34.

<sup>41</sup> Cf. parágrafos 74-77 da Sentença.

<sup>42</sup> Cf. parágrafo 80 da Sentença.

que se reflete em uma disposição subjetiva de inferioridade nos mais diferentes aspectos da vida social. Incidindo no nível mais amplo do entendimento e reconhecimento de si, a noção de vazio demográfico é expressão de um padrão de poder que acarreta um rebaixamento socioafetivo coletivo na população. É uma noção que se articula a empreendimento estratégico de invisibilidade e desumanização para se apropriar dos territórios. Nesse sentido, além de operar um processo constante de rebaixamento, ela produz um sentimento de medo na medida que indica uma intencionalidade política do Estado para operar um movimento de desocupação e retirada das comunidades de seus territórios. Viver numa zona de “vazio demográfico” é ser ninguém. Ser ninguém é ser invisibilizado, desumanizado e que, por não ser considerado humano, será retirado de seu território à sua revelia em algum momento. (autos das provas, folha 7600)

Mesmo nas atividades de lazer, muito importantes na vida tradicional, onde estão integradas ao mesmo meio ambiente do trabalho cotidiano, é impedido ou dificultado o acesso às praias. Assim, mais do que um desenraizamento físico, observamos também um desenraizamento cultural e psicossocial. Não se trata apenas de recurso para sobrevivência material, é todo um modo de vida que é alterado e colocado sob um cotidiano militarizado que imprime uma série de regras e procedimentos que são parte de um processo mais amplo de desumanização e traumatização dessas populações.

[...]

O não controle sobre o acesso aos recursos básicos para a alimentação, a possibilidade de interdição sem hora certa, a necessária obediência sem ter algo mais estável para a manutenção da subsistência em contrapartida, são elementos que produzem uma relação de dependência e inferiorização diante da autoridade imposta pelas “leis” de acesso ao seu território. Podemos afirmar que, psicologicamente, a interdição é também uma interdição das pessoas a si mesmas na medida que suas subjetividades estão profundamente enraizadas em seu modo de vida e ocupação tradicional de seus territórios. O tempo da vida tradicional e das relações comunais e com o meio ambiente que formam dimensão psicológica foram, em parte, interditas e obrigadas a entrarem num novo ritmo imposto. Essa mudança em sua subjetividade, esse desenraizamento, gera confusão, fatalismo, isolamento. A mudança de vida mediada pelo mundo militar que impõe suas regras ao



cotidiano das comunidades é uma das práticas que mais dano psicossocial causa aos moradores das comunidades quilombolas (não só das agrovilas, mas dos territórios litorâneos em disputa pelo CLA). (autos das provas, folhas 7628 e 7829).

50. Nesse contexto, é importante recordar que a Convenção nº 169 da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais exige o reconhecimento do direito à propriedade e posse de terras tradicionalmente ocupadas. De igual modo, estabelece o dever de tomar medidas para salvaguardar o direito dos povos em questão de usar terras que não são exclusivamente ocupadas por eles, mas às quais eles tradicionalmente têm acesso para suas atividades tradicionais e de subsistência. Ao mesmo tempo, deve ser dada atenção especial à situação dos povos nômades e dos agricultores itinerantes (Artigo 14.1). Ademais, exige que os governos tomem as medidas necessárias para identificar as terras que os povos em questão ocupam tradicionalmente e para garantir a proteção efetiva de seus direitos de propriedade e posse (Artigo 14.2).

51. Nesse sentido, o artigo 10 da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas proíbe o deslocamento forçado de povos indígenas de suas terras ou territórios, proibindo a realocação sem o consentimento prévio, livre e informado dos povos indígenas envolvidos e sem um acordo prévio sobre uma compensação justa e equitativa e, sempre que possível, a opção de retorno.

52. Da mesma forma, esta Corte reconheceu em sua jurisprudência a proteção do vínculo entre os povos indígenas e suas terras, os recursos naturais de seus territórios ancestrais e os elementos incorpóreos que deles derivam.<sup>43</sup> Assim, sua proteção garante que eles possam continuar a viver com seu modo de vida tradicional, identidade cultural, estrutura social e econômica, costumes, crenças e tradições.<sup>44</sup> Nesse sentido, a falta de acesso a seus territórios poderia expô-los a condições de vida subumanas, maior vulnerabilidade a doenças e epidemias, sujeição a situações de extrema falta de proteção, além de causar-lhes sofrimento e prejuízo à preservação de seu modo de vida.<sup>45</sup>

53. No presente caso, a Corte observou como o confinamento das comunidades em agrovilas, com as consequentes restrições e limitações, teve um impacto no desenvolvimento de um projeto de vida comunitária. Por essa razão, os membros das comunidades Quilombolas: (i) foram colocados à força em moradias sem consulta-los e que não eram culturalmente adequadas; (ii) enfrentam restrições de circulação<sup>46</sup>; (iii) tiveram dificuldades para acessar seus cemitérios, devido ao fato de que foram

<sup>43</sup> Cf. Corte IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, par. 145.

<sup>44</sup> Cf. Corte IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, par. 146.

<sup>45</sup> Cf. Corte IDH, Caso Povo Indígena Kichwa de Sarayaku Vs. Equador. Mérito e Reparações. Sentença de 27 de junho de 2012. Série C No. 245, par. 147.

<sup>46</sup> Cf. parágrafo 162 da Sentença.

convertidos em depósitos de lixo ou estão localizados em locais de acesso restrito<sup>47</sup>; e (iv) foram fortemente afetados na realização de suas atividades típicas, essenciais para sua economia, incluindo pesca, coleta e troca de produtos com outras comunidades.<sup>48</sup>

54. Essa mudança imposta à força no modo de viver e conceber a vida impediu que os membros das comunidades continuassem seu desenvolvimento como pessoas e implicou a alteração substancial das condições para uma existência digna e significativa.

55. A alteração do projeto de vida coletivo, nesse caso, não é vista apenas em termos da mudança nas condições “externas” de existência; mas também, por exemplo, os membros foram forçados a mudar seus hábitos alimentares devido à escassez de alimentos e tiveram que parar ou reduzir o consumo de alimentos típicos.<sup>49</sup> Somado a isso, houve um aumento na emigração de membros em busca de melhores condições,<sup>50</sup> bem como a segregação, desintegração e separação de famílias.<sup>51</sup>

56. É claro que todas essas mudanças *em si* não são inconvenientes nem repreensíveis; assim como todas as comunidades e grupos estão abertos a mudanças. Entretanto, a violação do projeto de vida coletivo está no fato de que, no *cas d'espèce*, essa mudança nas circunstâncias vitais do grupo foi imposta a ele, de forma forçada. A alteração nos modos de vida, produção, consumo e interação não foi o resultado da evolução voluntária, consciente e planejada a que todos os grupos têm direito; ao contrário, foi a forma de adaptação que a comunidade encontrou diante da ação do Estado, que eliminou qualquer possibilidade de autodeterminação.

57. A sentença aborda como as comunidades Quilombolas sofreram um processo de desumanização e traumatização que causou confusão, fatalismo e isolamento, bem como uma mudança em seu modo de vida como resultado da intervenção militar no território.<sup>52</sup> Entre outras restrições, os membros do grupo foram forçados a viver em locais diferentes daqueles a que estavam acostumados, em moradias culturalmente inadequadas, sem permissão para expandir ou construir novas casas, o que resultou na emigração dos membros mais jovens.<sup>53</sup>

58. Além disso, o acesso aos cemitérios foi impedido, forçando-os a se afastarem de seus próprios mortos e, portanto, das tradições, legados e ensinamentos deixados por eles.<sup>54</sup> Tampouco pode ser ignorada o impacto a seu direito à propriedade comunitária. Nesse sentido, deve-se lembrar que a terra tem conotações intergeracionais e constitui uma obrigação de administrá-la para o benefício dos membros atuais e

<sup>47</sup> Cf. parágrafo 163 da Sentença.

<sup>48</sup> Cf. parágrafo 164 da Sentença.

<sup>49</sup> Cf. parágrafo 261 da Sentença.

<sup>50</sup> Cf. parágrafo 268 da Sentença.

<sup>51</sup> Cf. parágrafo 269 da Sentença.

<sup>52</sup> Cf. parágrafo 189 da Sentença.

<sup>53</sup> Cf. parágrafo 190 da Sentença.

<sup>54</sup> Cf. parágrafos 191-192 da Sentença.

futuros, como base da existência como povo.<sup>55</sup> A esse respeito, esta Corte já assinalou que “[a] cultura dos membros das comunidades indígenas corresponde a uma forma particular de vida, de ser, ver e atuar no mundo, constituída a partir de sua estreita relação com seus territórios tradicionais e com os recursos que neles se encontram, não apenas porque estes são seu principal meio de subsistência, mas também porque constituem um elemento integrante de sua cosmovisão, religiosidade e, portanto, de sua identidade cultural”;<sup>56</sup> bem como que “os conceitos de propriedade e posse nas comunidades indígenas podem ter um significado coletivo, no sentido de que a propriedade destes últimos “não está centrada em um indivíduo, mas no grupo e em sua comunidade”. Essa noção de domínio e posse da terra não corresponde necessariamente à concepção clássica de propriedade, mas merece igual proteção nos termos do artigo 21 da Convenção Americana”.<sup>57</sup>

59. Diante de tal alteração, é difícil para um povo com séculos de história se projetar e olhar para o futuro, construindo sua história coletiva de acordo com seus ancestrais. Pelo contrário, a mudança nas circunstâncias de vida significou não mais “projetar”, mas apenas “sobreviver” nas condições impostas pelo Estado.

60. A imposição dessas condições de forma unilateral pelo Brasil, sem a realização de qualquer processo de consulta, monitoramento ou apoio, constitui uma grave afronta à dignidade de cada um dos membros e, ao mesmo tempo, da comunidade como um todo. Além do flagelo de constituírem um grupo particularmente vulnerável e afetado por diversas deficiências de serviços básicos, são reduzidos a viver em condições forçadas, sem a capacidade de se determinar como grupo, de permitir que os jovens continuem com seu legado ancestral quilombola ou - se assim o desejarem e somente se for uma decisão voluntária - de mudar ou modificar aspectos de suas vidas.

61. Em suma, os fatos trazidos acima descrevem uma situação de profundas mudanças na dinâmica da vida, bem como uma alteração significativa do patrimônio imaterial e da dignidade moral de seus valores, que não foram o resultado de um processo voluntário e autônomo liderado pelos próprios titulares e membros do grupo, mas foram a consequência inevitável de uma redução inconveniente provocada pelas ações do Estado. As comunidades Quilombolas foram reduzidas a meros componentes do tecido social, uma vez que o Estado - desde a década de 1980 até o presente - ignorou seu caráter coletivo e seu direito de assumir um projeto de vida. Como resultado, o sujeito da tomada de decisão foi substituído; os membros do grupo (titulares por natureza) foram deslocados na escolha e no projeto de suas

<sup>55</sup> Cf. Conselho de Direitos Humanos. Direitos à terra no âmbito da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas: um enfoque baseado nos direitos humanos. Estudo do Mecanismo de Especialistas sobre os Direitos dos Povos Indígenas. A/HRC/45/38. 15 de julho de 2020. Par. 5.

<sup>56</sup> Corte IDH, Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 17 de junho de 2005. Série C No. 125, par. 135.

<sup>57</sup> Caso da Comunidade Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 29 de março de 2006, par. 120.

vidas pela ação do Estado, que os restringiu em termos de território e moradia, afetou seus lugares sagrados e contribuiu para a fragmentação da família e da comunidade.

62. Em um ambiente caracterizado pela separação de famílias e comunidades; em um lugar que não é entendido nem vivido como “seu” (já que têm restrições de circulação ou de disposição de suas próprias casas); tendo que alterar hábitos produtivos e alimentares e privados do imprescindível diálogo com o passado - devido às restrições de acesso aos cemitérios -, as comunidades Quilombolas de Alcântara viram seu projeto de vida coletiva anulado. Por meio dessas ações e omissões, foram impedidas de construir, em conjunto e entre todos, um projeto que englobe toda a comunidade, que a oriente e que dê sentido, significado e valor à vida individual de cada um de seus membros. Como o território ancestral e seus componentes são um elemento central da cosmovisão, da religiosidade e da identidade cultural, a falta de garantia do direito à propriedade - com as demais limitações já analisadas na sentença - colocou em risco a própria sobrevivência da comunidade ao frustrar qualquer projeto de vida comunitária. Como já destacou a CIDH: “[a] falta de garantia do direito à propriedade coletiva prejudica a preservação de seus modos de vida particulares e implica um risco de perda étnica e cultural irreparável”; dado que “o desaparecimento de certas práticas culturais e espirituais pode comprometer a própria existência da coletividade como um grupo distinto”<sup>58</sup>.

63. A violação convencional sofrida é tal que o grupo foi privado do contato com “o passado” (devido às restrições de acesso aos cemitérios), mas também com “o futuro”, devido à perda de práticas e tradições e à emigração de muitos membros jovens em busca de melhores condições de vida. O Estado não apenas deixou de proteger as condições necessárias para a realização de um projeto de vida comum, mas também contribuiu para a fragmentação da comunidade e a assimilação forçada das pessoas. É essencial, portanto, a erradicação do racismo e da discriminação étnica para a plena eficácia desse direito. Como observou a Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas:

A discriminação persistente dos povos indígenas decorre da percepção de superioridade da população colonial e de seus descendentes, que é historicamente acompanhada por leis e políticas destinadas a suprimir ou eliminar a identidade indígena e assimilar os povos indígenas à cultura dominante [...].

No entanto, as leis e políticas do passado deixaram para trás atitudes discriminatórias persistentes que distorcem as percepções dos povos indígenas e prejudicam sua capacidade de prosperar como comunidades distintas, mantendo intactas suas culturas, tradições e modos de vida específicos. Essas atitudes, evidentes nos níveis

<sup>58</sup> CIDH. Direito à livre determinação dos Povos Indígenas e Tribais. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 413. 28 de dezembro de 2021. Par. 112.

individual, social e institucional, podem ser perpetuadas por figuras públicas, pela mídia e pela cultura popular, pela linguagem e imagens cotidianas e até mesmo por livros escolares [...].

Essas atitudes podem levar à percepção de que os povos indígenas são incapazes de administrar seus próprios assuntos ou que o Estado pode simplesmente fazer isso melhor, resultando em leis e políticas paternalistas que limitam ou eliminam o controle dos povos indígenas sobre as decisões relativas a seus próprios assuntos, inclusive seus sistemas de governança ou justiça.<sup>59</sup>

64. O grave impacto ao projeto de vida como um direito autônomo das comunidades indígenas também encontra respaldo na Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, na qual se afirmou com veemência e convicção que “o controle, pelos povos indígenas, dos acontecimentos que os afetam e as suas terras, territórios e recursos lhes permitirá manter e reforçar suas instituições, culturas e tradições e promover seu desenvolvimento de acordo com suas aspirações e necessidades”. A leitura desse parágrafo - sem a menor pretensão de isolar o espírito holístico de suas disposições - está harmoniosamente articulada com a construção do conteúdo do direito a um projeto de vida delineado por esta Tribunal desde seu reconhecimento.

65. O impacto direto e violação das aspirações, circunstâncias, necessidades e particularidades dos povos indígenas não apenas ressalta a importância do projeto de vida como um direito autônomo em sua dimensão coletiva, mas também demonstra a necessidade de estabelecer sua constituição como um direito autônomo na linha de proteção progressiva deste Tribunal à luz da Convenção Americana e dos instrumentos que alimentam o sistema interamericano.

66. A esse respeito, deve-se lembrar que a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas estabelece como os direitos a melhoria de suas condições econômicas e sociais, entre outros, em educação, emprego, capacitação e reciclagem profissional, moradia, saneamento, saúde e seguridade social (artigo 21.1). Assim, cabe aos Estados tomar medidas efetivas e, quando apropriado, medidas especiais para garantir a melhoria contínua de suas condições econômicas e sociais; atenção aos direitos e necessidades especiais dos idosos, mulheres, jovens, crianças e pessoas indígenas com deficiência” (artigo 21.2).

67. No entanto, os graves efeitos sobre o projeto de vida coletivo das comunidades Quilombolas como consequência da interferência estatal, as mudanças drásticas e prejudiciais em suas condições existenciais como comunidades indígenas e em seus integrantes, as violações de sua cultura, identidade, autodeterminação,

<sup>59</sup> Conselho de Direitos Humanos. Relatório da Relatora Especial sobre os direitos dos povos indígenas, Victoria Tauli Corpuz. A/HRC/27/52. 11 de agosto de 2014. Pars. 35-37.

modo de vida, espiritualidade, vínculos ancestrais e outros, vulneram o âmbito tutelar do direito ao projeto de vida em sua dimensão coletiva.

68. Os povos indígenas, como sujeitos coletivos, são titulares de direitos coletivos. Este Tribunal vem desenvolvendo e ampliando a tutela dos povos indígenas e tribais, reconhecendo que “(...) os Estados devem levar em conta que os direitos territoriais indígenas abrangem um conceito mais amplo e diferente, relacionado ao direito coletivo à sobrevivência como povo organizado, com o controle de seu *habitat* como condição necessária para a reprodução de sua cultura, para seu próprio desenvolvimento e para a realização de seus planos de vida (...)”<sup>60</sup> (grifo nosso).

69. É evidente que o propósito existencial dessas comunidades foi severamente restringido por várias ações governamentais destinadas a desconsiderar sua própria essência, fazendo com que sua realização integral fosse forçosamente minimizada a condições estritas de subsistência e que seus planos de vida como comunidade e como integrantes da comunidade fossem rompidos ou frustrados.

70. Sem deixar de lado as violações declaradas, é relevante considerar a existência de transgressões à Convenção nº 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais, especialmente no que diz respeito à melhoria das condições de vida (artigo 7.2) e ao respeito à importância especial dos povos e seus territórios (artigo 13.1).

71. Como juízes do Tribunal Interamericano, devemos continuar a fortalecer a proteção especial que as comunidades indígenas e tribais requerem. O direito a um projeto de vida das comunidades Quilombolas foi frustrado pela intervenção estatal, causando graves alterações em suas condições existenciais e, portanto, minando diretamente a essência do que constitui o núcleo das comunidades indígenas.

72. A linha jurisprudencial desta Corte deve levar em conta que, em 2010, havia cerca de 42 milhões de indígenas na América Latina.<sup>61</sup> Adeptos da construção jurisprudencial da proteção e da situação especial que ostentam as comunidades indígenas e tribais, também deve ser lembrado que os Estados têm o dever de proteger os direitos das comunidades indígenas em consonância com suas próprias particularidades e especial situação de vulnerabilidade.<sup>62</sup>

73. Trata-se, portanto, da violação da dimensão coletiva do direito a um projeto de vida, que, nesse caso, é verificado ostensivamente. Além da violação dos direitos considerados individualmente, nesse caso, anulou-se o direito do grupo de se projetar, um direito essencial em qualquer comunidade que se orgulha do pluralismo inerente a qualquer democracia. Nessa linha, além de declarar a referida violação, a reparação deve ter como objetivo recompor e restaurar esse projeto truncado ou anulado, para o que é inevitável a adoção de uma política integral, baseada na plena compreensão, no diálogo e na cooperação entre as partes, com um claro matiz

<sup>60</sup> Corte IDH, Caso Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai. Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 26 de maio de 2001. Série C No. 77, par. 146.

<sup>61</sup> Banco Mundial. 2015. América Latina Indígena no Século XXI. Washington, D.C.: Banco Mundial, p. 10.

<sup>62</sup> Cf. Corte IDH, Parecer Consultivo OC-29/22 de 30 de maio de 2022. Série A No. 29, par. 280.

de cura para os membros do povo. Isso não será alcançado apenas por meio dos mandatos que esta Corte possa impor, mas, sobretudo, por meio de uma atuação devida, de boa-fé e baseada na colaboração entre o Estado (guardião dos direitos de seus habitantes, especialmente dos mais fracos) e as vítimas. Somente um verdadeiro diálogo reconciliatório poderá recompor esse projeto que vem sendo destruído há mais de quarenta anos e, como Tribunal Interamericana de Direitos Humanos, ASPIRAMOS a que isso aconteça.

EDUARDO FERRER MAC-GREGOR POISOT

Juiz

RICARDO C. PÉREZ MANRIQUE

Juiz

PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI

Secretário

## VOTO PARCIALMENTE DISSIDENTE DA JUÍZA VERÓNICA GÓMEZ

### CASO COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA VS. BRASIL

1. A decisão tomada pela maioria aborda a reparação das consequências das violações da Convenção Americana parcialmente reconhecidas pelo Estado e de outras violações estabelecidas de forma direta pela Corte em sua Sentença sobre as Comunidades Quilombolas de Alcântara. No entanto, o desempate por voto de qualidade na determinação da violação da Convenção em relação ao efeito contínuo do deslocamento forçado de 31 Comunidades Quilombolas, bem como sobre o reconhecimento de seu direito ao projeto de vida coletivo frente à discriminação racial estrutural como violação autônoma, justifica o voto parcialmente dissidente - e, em essência, coincidente com os votos separados dos juízes Ferrer Mac-Gregor e Pérez Manríque – que se oferece a seguir.

#### I. SOBRE A VIOLAÇÃO DA CONVENÇÃO EM RELAÇÃO AOS EFEITOS CONTÍNUOS DO DESLOCAMENTO FORÇADO DE 31 COMUNIDADES QUILOMBOLAS DE ALCÂNTARA

2. Na seção sobre jurisdição (parágrafos 39 a 51), e em resposta à exceção preliminar *ratione temporis* interposta pelo Estado, a Sentença estabelece que a Corte exercerá sua competência para se pronunciar sobre a responsabilidade estatal por atos ou omissões ocorridos posteriormente à aceitação da competência contenciosa por parte do Brasil, ainda que esses atos ou omissões também se vinculem a causas e feitos de condutas estatais anteriores à mencionada data de aceitação (parágrafo 49).

3. No entanto, o pronunciamento sobre o mérito (resolutivo 4) estabelece, por três votos a favor e três votos parcialmente contra, com voto de qualidade da Presidência, que o Estado é responsável pela violação dos direitos à propriedade coletiva e de circulação e residência, estabelecidos nos artigos 21 e 22 da Convenção Americana.<sup>1</sup> Os três votos parcialmente contrários a esse ponto resolutivo da Sentença deixam estabelecida a dissidência quanto à omissão de um pronunciamento da Corte sobre o efeito contínuo do deslocamento forçado de 31 Comunidades Quilombolas de seus territórios tradicionais, entre 1986 e 1987, e seu reassentamento em agrovilas culturalmente inadequadas a seu estilo de vida e formas de subsistência. O presente voto sustenta que a consideração do efeito contínuo do deslocamento forçado dessas comunidades até os dias de hoje e a falta de recursos efetivos para impugná-lo são inseparáveis das determinações de fato e de direito no presente caso, a respeito tanto

<sup>1</sup> Concretamente, a decisão da maioria considera o Estado responsável estritamente por (i) descumprir sua obrigação de delimitar, demarcar, titular e sanear o território das Comunidades Quilombolas de Alcântara; (ii) outorgar títulos individuais de propriedade em vez de reconhecer a propriedade coletiva em favor da comunidade; (iii) descumprir seu dever de garantir o pleno uso e gozo do território coletivo às Comunidades Quilombolas de Alcântara, inclusive medidas compensatórias pelo impacto das restrições sistemáticas durante as “janelas de lançamentos” ao uso de seu território e a seu direito de circulação para o exercício de seus cultos, sua atividade econômica e sua alimentação. Cf. Ponto resolutivo 4 da Sentença.



do mérito como das reparações, e - como se verá *infra* - do direito a um projeto de vida coletivo, livre de discriminação racial.

4. No presente caso, não existe controvérsia quanto ao fato de que as 31 Comunidades Quilombolas a que se faz referência no presente caso foram deslocadas do território tradicional que habitavam – pelo menos desde a segunda metade do século XIX - e que constituía o epicentro de sua cultura, tecido social, sustento de sua alimentação, meio ambiente e forma de vida. Segundo se infere dos autos do processo, o reassentamento foi efetivado pelas FFAA durante a ditadura militar, em cumprimento a dois decretos expedidos pelo Governo Federal, sem margem para uma consulta livre e fundamentada e com a resistência “até o último momento” de vários membros das comunidades que se arriscaram a ser objeto de represálias.<sup>2</sup> Tampouco existe controvérsia sobre o fato de que essas comunidades foram reassentadas em sete agrovilas localizadas longe da costa, sem consideração das estruturas e laços comunitários, e sem consideração da forma de vida, cultura e meios de sustento das comunidades por meio da pesca. Do mesmo modo, a Corte estabeleceu em sua Sentença que o Estado descumpriu sua obrigação de delimitar, demarcar, titular e sanear o território das Comunidades Quilombolas de Alcântara, incluindo a situação das 31 comunidades reassentadas de forma obrigatória, sem compensação alguma, e que enfrentaram ou ainda enfrentam obstáculos no reconhecimento da titularidade sobre as agrovilas que por décadas lhes foram atribuídas como moradia, sem o reconhecimento do direito de melhorá-las ou transmiti-las a seus descendentes.

5. Cumpre salientar, quanto aos fatos, que foi estabelecido que 31 comunidades quilombolas foram deslocadas de maneira forçada, por ordem do Executivo, durante um governo *de facto*, com interrupção do Estado de Direito. Foi igualmente estabelecido que os danos desse deslocamento, em termos das circunstâncias e características do reassentamento para essas comunidades afrodescendentes, se estendem até a atualidade.

6. Quanto ao direito, a Corte ressaltou que as disposições do artigo 22.1 da Convenção estabelecem, como condição indispensável para o livre desenvolvimento da pessoa, o direito daqueles que se encontrem legalmente dentro de um Estado de nele circular livremente, bem como de escolher seu local de residência. Quando se trata de povos indígenas ou tribais, o direito de circulação e residência adquire conotação especial, em virtude da relação particular desses povos com seu território, suas formas de organização e meios de subsistência, entre outros aspectos.<sup>3</sup>

7. O direito à liberdade de circulação e residência inclui o direito de não ser deslocado forçosamente dentro de um Estado Parte. Segundo já estabeleceu esta Corte, os Princípios Reitores sobre Deslocamentos Internos das Nações Unidas<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Cf. Depoimento de Inaldo Diniz na audiência.

<sup>3</sup> Cf. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparções e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 119 e 120; e *Caso Alvarado Espinoza e outros Vs. México, supra*, par. 274.

<sup>4</sup> Cf. Comissão de Direitos Humanos, Princípios Reitores sobre Deslocamentos Internos das Nações Unidas, E/CN.4/1998/53/Add.2, de 11 de fevereiro de 1998, p. 5. Anexo. Introdução: alcance e

são relevantes para determinar o conteúdo e o alcance do artigo 22 da Convenção Americana.<sup>5</sup> A característica distintiva do deslocamento interno é o movimento sob coerção ou involuntário que tem lugar dentro das fronteiras nacionais,<sup>6</sup> e a definição empregada nos Princípios Reitores deixa em aberto a consideração de situações nas quais o deslocamento é imposto à população, incluindo os deslocamentos que resultam de uma política organizada e sistemática implementada pelo próprio Estado.<sup>7</sup> A Corte, por sua vez, estabeleceu em sua jurisprudência que o deslocamento forçado apresenta uma natureza permanente e contínua enquanto não se verificarem as condições para o retorno<sup>8</sup> ou o reassentamento permanente. No caso *sub judice*, as condições para o reassentamento permanente não foram atendidas. Portanto, a responsabilidade pelos atos e omissões vinculados ao deslocamento forçado das 31 Comunidades Quilombolas de Alcântara é diretamente atribuível ao Estado e se estende até o presente.

8. A jurisprudência da Corte estabelece que - conforme suas obrigações de respeito e garantia - os Estados devem abster-se de atos ou omissões que provoquem deslocamento forçado, e têm a obrigação de adotar medidas positivas para responder adequadamente a situações causadas por atos tanto estatais quanto de terceiros.<sup>9</sup> Devido à complexidade do fenômeno do deslocamento interno e da gama de direitos potencialmente afetados, a situação das pessoas ou comunidades deslocadas pode ser entendida como uma condição *de facto* de desproteção.<sup>10</sup>

finalidade. Número 2. Disponível em: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g98/143/20/pdf/g9814320.pdf?token=tLMNWJkMcrP0cRPaO&fe=true>. Esses princípios foram reconhecidos pela comunidade internacional. Ver também: Nações Unidas, Assembleia Geral, Proteção e assistência para os deslocados internos, A/RES/64/162, de 17 de março de 2010, p.1. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOD/GEN/N09/471/58/PDF/N0947158.pdf?OpenElement>. Ver também Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec (2006)6 to member states on internally displaced persons, 5 April, 2006. Disponível em: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=987573&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>; African Union, Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa (Kampala Convention), 23 October 2009, article 1, K). Disponível em: <http://www.unhcr.org/4ae9bede9.html>; Conselho de Direitos Humanos, Relatório apresentado pelo representante do Secretário-Geral sobre os direitos humanos dos deslocados internos, Walter Kalin. A/HRC/13/21/Add.3, p. 4. II.4. Disponível em: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-21-Add.3.pdf>.

<sup>5</sup> Cf. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 111; e *Caso dos Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 173.

<sup>6</sup> ACNUR. Guia para a aplicação dos Princípios Reitores sobre Deslocamentos Internos.

<sup>7</sup> ACNUR. Manual sobre deslocamento interno. Conceitos e enfoques principais do deslocamento interno. P. 49.

<sup>8</sup> Cf. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 43 e 108; *Caso dos Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 37, 38 e 178; e *Caso do Massacre da Aldeia Los Josefinos Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de novembro de 2021. Série C Nº. 442, par. 79.

<sup>9</sup> Cf. *Caso da Comunidade Moiwana Vs. Suriname. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 15 de junho de 2005. Série C Nº. 124, par. 119 e 120; e *Caso Integrantes e Militantes da União Patriótica Vs. Colômbia. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de julho de 2022. Série C Nº. 455, par. 382.

<sup>10</sup> Cf. *Caso Valle Jaramillo e outros Vs. Colômbia. Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 2008. Série C Nº. 192, par. 139; e *Caso Massacre da Aldeia Los Josefinos Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de novembro de 2021. Série C Nº. 442, par. 77.

9. Quanto aos povos indígenas e tribais, a Convenção 169 da OIT estabelece a proibição do deslocamento forçado de suas terras ou territórios e dispõe que “[n]ão se procederá a nenhum traslado sem o consentimento livre, prévio e informado dos povos indígenas interessados, nem sem um acordo prévio sobre uma indenização justa e equitativa e, sempre que seja possível, a opção do regresso”.<sup>11</sup> A Corte estabeleceu em sua própria jurisprudência que o deslocamento forçado de povos indígenas ou tribais para fora de seus territórios tradicionais os coloca em situação de especial vulnerabilidade com “consequências destrutivas sobre o tecido étnico e cultural [...] e] risco de extinção cultural ou física”,<sup>12</sup> e que os Estados têm obrigações positivas de proteção que devem levar em conta os valores, usos e costumes desses povos.<sup>13</sup> No caso *sub judice*, as circunstâncias de precariedade legal e falta de proteção judicial e cultural das comunidades foram reconhecidas pelo Estado e pela decisão da maioria, que também fez referência à situação de racismo estrutural e seu impacto nas vítimas.

10. A jurisprudência da Corte estabelece que a obrigação positiva dos Estados de proteger os direitos das pessoas deslocadas implica o dever de adotar tanto medidas de prevenção como medidas destinadas a assegurar as condições necessárias para o reassentamento voluntário em condições dignas, nos casos em que o retorno não seja viável. Para isso, deve-se garantir a participação plena das comunidades deslocadas no planejamento e na gestão do reassentamento.<sup>14</sup> Os Princípios Reitores sobre Deslocamentos estabelecem obrigações específicas em matéria de reassentamento. Em particular, o Princípio 28.1 estabelece que as autoridades competentes devem proporcionar os meios que permitam o reassentamento voluntário; o Princípio 28.2. dispõe que devem ser envidados esforços especiais por assegurar a plena participação dos deslocados internos no planejamento e gestão de seu reassentamento e reintegração; e o Princípio 29.2 determina que as autoridades competentes têm a obrigação e a responsabilidade de prestar assistência aos deslocados internos que tenham sido reassentados e de assegurar uma indenização adequada ou outra forma de reparação justa quanto à propriedade ou haveres que tenham abandonado ou de que tenham sido privados quando se deslocaram. No caso *sub judice*, decorre do reconhecimento parcial da responsabilidade do Estado e das medidas informadas após a audiência pública, bem como das determinações de fato e de direito na Sentença, que - após quatro décadas de precariedade e desproteção - as 31 comunidades deslocadas ainda se encontram à espera de medidas que reparem as consequências do deslocamento forçado em condições dignas, com base no diálogo e no acordo, e no respeito ao direito à igualdade e à não discriminação.

<sup>11</sup> Convenção 169 da OIT, artigo 10.

<sup>12</sup> Cf. *Caso dos Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 177.

<sup>13</sup> Cf. *Caso da Comunidade Indígena Yakye Axa Vs. Paraguai, supra*, par. 63; e *Caso dos Massacres de Rio Negro Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 4 de setembro de 2012. Série C Nº. 250, par. 177.

<sup>14</sup> Cf. *Caso Chitay Nech e outros Vs. Guatemala. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 25 de maio de 2010. Série C Nº. 212, par. 149; e *Caso do Massacre da Aldeia Los Josefinos Vs. Guatemala. Exceção Preliminar, Mérito, Reparações e Custas*. Sentença de 3 de novembro de 2021. Série C Nº. 442, par. 78.

11. Em virtude do exposto, cumpre concluir que o Estado é responsável pelos efeitos contínuos do deslocamento forçado de 31 Comunidades Quilombolas de Alcântara, identificadas no Anexo II da Sentença, em violação do artigo 22.1 da Convenção Americana, em relação ao seu artigo 1.1.

## II. SOBRE O PROJETO DE VIDA COLETIVO FRENTE À DISCRIMINAÇÃO RACIAL ESTRUTURAL COMO DIREITO AUTÔNOMO

12. Segundo se estabelece *supra*, o Estado deslocou as vítimas de seus territórios tradicionais por causas de utilidade pública estabelecidas por decreto de um governo *de facto* e não cumpriu suas obrigações contínuas em matéria de consulta e reassentamento em condições dignas. Isso mergulhou as comunidades afetadas na precariedade jurídica e na desproteção material e cultural de sua cosmovisão e costumes ancestrais. Segundo estabelece a decisão da maioria, a ausência de medidas estatais destinadas a reduzir e corrigir a precariedade no gozo de serviços básicos reveste especial gravidade, considerando que foram as ações do próprio Estado que impactaram negativamente as formas tradicionais de autoabastecimento e relacionamento dessas comunidades (parágrafo 300). Conforme ressalta a Sentença, frente a esse panorama de quatro décadas, a falta de proteção e acesso à justiça não só gerou sentimentos de incerteza, temor, angústia e desproteção, mas também se consolidou como uma mensagem de discriminação institucional.

13. Esse panorama levou a Corte a tecer uma série de considerações em sua Sentença sobre o projeto de vida<sup>15</sup> das Comunidades Quilombolas de Alcântara (parágrafos 188 a 196). Embora não haja dissidência a relatar com relação aos fundamentos expressos pela maioria ao elaborar sobre o motivo pelo qual, no presente caso, o projeto de vida coletivo desta comunidade afrodescendente se viu afetado, cumpre estabelecer a diferença de critérios quanto ao sentido autônomo do projeto de vida como um conjunto de direitos violados em consequência da discriminação racial e não como mero prejuízo em termos de dano imaterial.

14. O exercício do direito ao território comunitário como via de existência e continuidade da cosmovisão e das tradições é essencial para a autodeterminação dos coletivos afrodescendentes que - tendo se autoconstituído como espaço de refúgio do regime de escravidão vigente até o final do século XIX no Brasil – enfrentaram o monumental desafio de serem reconhecidos e integrados à sociedade em condições de igualdade durante o século XX. No presente caso, a discriminação racial estrutural teve impacto direto no projeto de vida coletivo das Comunidades Quilombolas de Alcântara. Além da consagração formal do direito à igualdade e à não discriminação racial, no direito interno e no Direito Internacional, o caso oferece exemplos claros da

<sup>15</sup> Cf. *Caso Loayza Tamayo Vs. Peru. Reparaciones e Custas*. Sentença de 27 de novembro de 1998. Série C Nº. 42, par. 147 a 149; e *Caso González Méndez e outros Vs. México. Exceção Preliminar, Mérito, Reparaciones e Custas*. Sentença de 22 de agosto de 2024. Ver também os votos do Juiz Antônio A. Cançado Trindade nas sentenças dos casos *da Comunidade Moiwana Vs. Suriname* e *Gutiérrez Soler Vs. Colômbia*.

dimensão material dos obstáculos enfrentados pelas comunidades afrodescendentes com um projeto de vida coletivo vinculado a seu território tradicional.

15. Segundo estabelece a Sentença, as 31 comunidades quilombolas reassentadas de maneira obrigatória pelas FFAA se viram forçadas a habitar espaços físicos incompatíveis com sua cosmovisão ancestral, sem títulos de propriedade comunitário ou individual, sem permissão para melhorar suas casas, de modo a permitir-lhes acomodar sucessivas gerações de suas famílias e – chegado o momento – transmitir sua titularidade. Cumpre ressaltar que a precariedade jurídica do reassentamento durante décadas constituiu, em si mesma, uma metáfora de incerteza e falta de futuro, o que provocou o êxodo dos jovens das agrovilas e do território Quilombola, além da ruptura da convivência familiar e do tecido comunitário. Além disso, segundo se infere do caso *sub judice*, as ações e omissões do Estado não só afetaram o projeto de vida comunitário no território tradicional e o direito à família e à moradia, mas também tiveram um efeito cascata sobre o acesso a outros direitos, em particular à circulação, à alimentação, à água, à educação e à participação na vida cultural.

16. A discriminação institucional que se materializou por ação e omissão do Estado e por não assegurar o acesso à justiça em condições de igualdade, afetou o direito de desenvolver o projeto de vida coletivo das Comunidades Quilombolas de Alcântara, sem discriminação e sem estereótipos raciais. Em termos da Convenção Americana, isso ocorre sempre que um conjunto de direitos - igualdade e não discriminação por raça ou cor, igualdade perante a lei e acesso à justiça, integridade pessoal, liberdade e vida digna - carece de garantias e proteção efetiva por parte do Estado, especialmente em contextos de discriminação racial estrutural e sistêmica.

17. A resposta estatal à reivindicação das Comunidades Quilombolas de Alcântara reproduziu a discriminação racial estrutural e o racismo institucional, e afetou suas aspirações e expectativas e, portanto, seu direito de desenvolver um projeto de vida sem discriminação. Isso se traduziu na perpetuação de padrões de discriminação racial estrutural ou sistêmica que afetaram e afetam comunidades afrodescendentes que aspiram a desenvolver um projeto de vida coletivo em condições dignas e culturalmente apropriadas.

18. Cumpre salientar que o Estado não cumpriu seu dever de garantia a respeito do núcleo de direitos indispensáveis ao desenvolvimento de um projeto de vida coletivo, sem discriminação racial. Em vista do exposto, no presente caso verifica-se uma violação autônoma do direito ao projeto de vida das Comunidades Quilombolas de Alcântara, em violação dos artigos 4, 5, 7, 8, 11, 24 e 25 da Convenção Americana, em relação a seus artigos 1.1 e 26.

VERÓNICA GÓMEZ  
Juíza

PABLO SAAVEDRA ALESSANDRI  
Secretário



*Detalhe da imagem da capa*



# Noticiário









## **13ª edição da Revista do CNMP é lançada com participação da Revista do MPRJ**

O lançamento da 13ª edição da Revista CNMP ocorreu nesta terça-feira, 9 de dezembro, contando com a presença do Dr. Adolfo Borges Filho (Procurador de Justiça aposentado e Vice-Diretor da Revista do MPRJ), representando o Procurador-Geral de Justiça do MPRJ, Dr. Antonio José Campos Moreira.

A apresentação foi conduzida pelo Conselheiro Edvaldo Nilo, Presidente da CALJ, após a 19ª Sessão Ordinária do Conselho Nacional do Ministério Público.

A publicação reúne artigos sobre a atuação do Ministério Público e inclui uma seção especial dedicada às mudanças climáticas. Nesta edição, destacam-se temas de grande relevância, como a participação do MP na COP 30, o Portal do MP na COP 30 e o projeto “Terra Protegida”, oferecendo aos leitores análises aprofundadas sobre a recente COP 30, realizada em novembro, em Belém.





## **Revista do MPRJ participa de lançamento da Revista de Direito do TJRJ**

O procurador de Justiça aposentado e vice-diretor da Revista do MPRJ, Adolfo Borges Filho, representando o procurador-geral de Justiça, Antonio José Campos Moreira, compareceu ao lançamento da nova edição da Revista de Direito do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ), realizado nesta segunda-feira (23/02), no Salão Nobre do Fórum Central.

Com periodicidade semestral e disponibilizada de forma gratuita, a revista reúne textos de especialistas, decisões relevantes da Justiça e uma seção especial com magistrados convidados, reforçando o compromisso institucional com a produção e a difusão qualificada do conhecimento jurídico.

O público-alvo, além dos operadores do Direito, inclui pesquisadores, professores e estudantes, contribuindo para a qualificação da formação jurídica e para a divulgação de temáticas contemporâneas.





## **MPRJ realiza cerimônia de posse de 20 promotores de Justiça substitutos**

Tomaram posse nesta segunda-feira (02/02) os 20 promotores de Justiça substitutos aprovados no XXXVIII Concurso para ingresso na classe inicial da carreira do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Presidida pelo procurador-geral de Justiça, Antonio José Campos Moreira, a solenidade foi realizada no auditório-sede do MPRJ e contou com a presença de promotores e procuradores de Justiça, magistrados e outras autoridades.

Ao discursar em nome dos empossados, a primeira colocada no concurso, Leticia dos Santos Vieira, destacou o caráter coletivo da conquista e lembrou o percurso longo e exigente do certame, que começou com cerca de quatro mil candidatos e terminou com a posse dos 20 novos membros do MP fluminense, com diferentes origens e trajetórias. Ao falar sobre o trabalho à frente, Leticia Vieira ressaltou que o compromisso assumido deve ser demonstrado na prática cotidiana:

“Não somos chamados a ser protagonistas nem salvadores, mas profissionais preparados e éticos, cientes de que autoridade não se confunde com distanciamento. E que servir à sociedade exige seriedade, empatia e dedicação. Que nunca nos falte humildade para aprender, coragem para apurar e integridade para agir. Que saibamos trabalhar juntos, respeitando as nossas diferenças e fortalecendo a instituição”, disse a recém-empossada promotora de Justiça substituta.

O Procurador-Geral de Justiça parabenizou os novos promotores e compartilhou a emoção de participar do ato, que trouxe memórias de sua própria posse, há 38 anos,

quando o Ministério Público contava com estrutura precária e não dispunha da autonomia assegurada pela Constituição de 1988. “Não havia estrutura, mas havia muita disposição, além de diálogo e respeito pelas gerações que precederam”, disse o PGJ, que enfatizou a necessidade de uma atuação mais proativa, com definição de prioridades e entrega de maiores resultados à sociedade.

Antonio José ressaltou a importância de conhecer e preservar a memória institucional, lembrando que os recém-empossados encontrarão um Ministério Público organizado e uma administração comprometida com a atividade-fim e com a implementação de novas ferramentas tecnológicas.

“Temos deveres a cumprir e podemos contribuir muito para a melhoria das condições de vida da nossa sociedade. Tenham orgulho de pertencer ao Ministério Público, uma instituição de grande relevância para o país”, concluiu o procurador-geral.

Integraram a mesa de honra o desembargador José Muiños Piñeiro, representando o presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, Ricardo Couto; o defensor público-geral, Paulo Cozzolino; o corregedor-geral do MPRJ, Ricardo Martins; a decana do Conselho Superior do MPRJ, Katia Selles; o presidente da Associação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (Amperj), Claudio Henrique Viana; e a presidente do Ceprojus, Fátima Maria Ferreira Melo.

#### **Os promotores de Justiça empossados são:**

Leticia dos Santos Vieira  
João Damasceno Lopes Neto  
Pedro Antonio Silva de Miranda  
Larissa Vollaro Alves Faria  
Vivian Doimo Marques de Souza  
Anyelle Bezerra Reis Quintão  
Felipe Deliza Rosenthal  
Marina da Motta Paiva Petruccio Urago  
Rodrigo Vieira Casquilho Farias  
Isabela Duarte de Oliveira  
Luísa Mendes Louzada  
Maria Paula Coutinho Bichara  
Bernard Gandelman  
Natália Duarte Serra Baião  
Gabriela Ferreira Polonia  
Ramon Brito Pereira  
Rafael Barroso de Andrade  
Lucas Bastos da Silva  
Victor Sant’Ana Marques  
Leonardo de Lourenço Máximo

# ÍNDICE ALFABÉTICO-REMISSIVO

## ACORDOS DE LENIÊNCIA

149-151, 156, 158, 164, 166-171;

## AMICUS CURIAE

41-58, 432, 454, 525;

## ATIPICIDADE

351-354, 358-363, 366-368, 374-378, 493;

## AUTENTICIDADE

175-177, 180-183, 185, 190, 194-195, 197, 199, 201-202, 207, 211-212, 425, 483;

## BENEFÍCIOS FISCAIS

379-380, 383-388, 390-396, 400-401, 405, 408-409;

## BLOQUEIO

184-185, 333-335, 338-340, 346;

## CADEIA DE CUSTÓDIA

175-178, 180, 182-185, 187, 190-193, 196, 200-203, 207, 210, 212, 461, 464-466, 483;

## CANNABIS SATIVA

488, 490-494;

## CAPACIDADE ELEITORAL

413, 416, 437, 441;

## CÓDIGO CIVIL

221, 315-317, 319, 321, 323, 325, 329, 398;

## COMPANHEIRO

277, 281, 315, 317-318, 320-330, 676;

## COMPETÊNCIA

21-36, 38-39, 82, 85, 96, 165, 204-206, 210, 308, 324, 326, 342-343, 358, 367, 407-408, 488, 491, 494, 515, 518, 526, 534-538, 554-555, 560, 563, 580, 584, 590, 600, 603, 605, 621-622, 631, 638, 641, 660-661, 663-664, 668, 672, 690;

## COMUNIDADES QUILOMBOLAS

517-522, 527-533, 535-536, 538-540, 542-545, 548-557, 559-566, 570-576, 580-582, 584-585, 588-591, 603-606, 609-614, 616-632, 634-639, 642-647, 654, 656, 658, 661, 663, 665-670, 672-673, 681, 683-688, 690-692, 694-695;

## CONFLITUALIDADES

61-62, 67, 69-70;

## CÔNJUGE

281, 315-331;

## CONTROLE DE CONVENCIONALIDADE

149-151, 159, 161-165, 167, 170-171, 625, 675;

## CONVÊNIO

188, 379-381, 383-386, 388-393, 395-396, 400-401, 405-409, 563;

## CORRUPÇÃO

91-94, 96, 98, 105, 110, 119, 121, 142, 149-151, 154-156, 158-162, 166-172, 200, 274, 278, 356-357, 372-373;

## CRIMINOSO NATO

113-118, 121-122;

## DANO MORAL COLETIVO

497-498, 500-503, 505-509;

## DEVIDO PROCESSO LEGAL

21-22, 24, 30-32, 34, 36, 38, 119, 177, 185, 204, 208, 212, 226-228, 358, 370;

## DIFAMAÇÃO

198, 457-459, 461, 463-464, 466, 470-471, 476, 480-482, 485

## DIGNIDADE

128-130, 132, 143-144, 152, 163, 198, 214, 299, 305-306, 310, 419, 466, 477, 502-503, 505-507, 519, 560-561, 563, 588, 595, 598, 642, 658, 666, 672, 674-675, 680, 685;

## DILIGÊNCIA

82, 154, 166, 170, 207, 219, 233, 335, 503, 582, 680;

## DIREITO DA VÍTIMA

219;

## DIREITOS POLÍTICOS

413-414, 416, 421, 426, 429-430, 439-440, 449, 523, 565, 578;

## EFICIÊNCIA

21-24, 30-32, 34-36, 38, 52, 58, 73-76, 78, 80-81, 86-87, 136, 149-150, 156-158, 169-170, 172, 177-178, 189, 197, 208-209, 310;

**ELEGIBILIDADE**

413-419, 421, 426-429, 431-434, 438-441, 444, 447-448, 453-455;

**EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE**

352, 358-363, 367, 457-458, 461, 463-464, 482;

**FENOMENOLOGIA**

295-300;

**FILOSOFIA**

66, 178, 289, 293, 296, 298, 679;

**GESTÃO SOCIOAMBIENTAL**

237, 239;

**HABEAS CORPUS**

190-192, 194, 233, 351-355, 358-363, 365-368, 376-378, 457-459, 461, 463-465, 470-471, 478-479, 487-488, 490-496;

**HOMICÍDIO**

179, 219, 221, 224-225, 231, 233, 256-257, 259, 262-264, 276, 280, 283;

**HUSSERL**

295-300;

**IGUALDADE**

21, 24, 31-32, 34, 37-38, 94, 127, 129, 254, 256-257, 263, 290, 315, 322, 402, 410, 414, 416, 421, 435, 443, 502, 506, 519-520, 523, 529, 531, 533, 560-561, 588, 601, 618-620, 624, 635, 642-643, 658, 665-666, 672-673, 675, 693-695;

**IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

91-101, 103-108, 110, 151, 154;

**INCÊNDIOS FLORESTAIS**

237-246;

**INFÂNCIA**

21-33, 36-39, 289-291, 611;

**INJÚRIA**

457-459, 461, 463, 466, 468, 470-472, 474, 476-477, 480, 482-485;

**INTEGRIDADE**

56, 93, 99, 110, 153, 175-177, 180, 182-187, 190, 192-196, 199-202, 207-212, 214, 277, 279, 282-284, 309, 375, 426, 439, 466, 519, 521, 523, 532-533, 560-561, 565-567, 579, 584, 588, 642, 658, 666-667, 672, 695;

**INTERPRETAÇÃO JURÍDICA**

65-67, 92, 295-296, 298;

**INVESTIGAÇÃO CONTEMPORÂNEA**

219;

**JUVENTUDE**

21-33, 36-39, 115, 131, 137, 613, 635;

**LEI GERAL DO ESPORTE**

351-352, 354, 356, 359-360, 366-367, 373-374, 376;

**MONITORAMENTO**

126, 136, 141, 237-239, 241, 245, 547, 583, 630-631, 677, 685;

**MOVIMENTOS SOCIAIS FEMININOS**

253;

**MUNDO DA VIDA**

295-300;

**NORMA JURÍDICA**

61, 63-65, 67-70, 103, 105, 299-300, 323, 336;

**ORGANIZAÇÕES CRIMINOSAS**

137, 235, 269-270, 272-274, 276, 278, 282-284;

**PARTIDO POLÍTICO**

413, 416, 418, 426-427, 438-439, 441, 444, 448-449, 452;

**PATRIARCADO PENAL**

253;

**PERSECUÇÃO PENAL**

115, 153-155, 167, 189, 204, 207, 211, 214, 219, 264, 274-275, 277-282, 284, 357, 363, 368-369, 371, 373;

**PODER PARALELO**

269, 279;

**PREVENÇÃO**

126, 128-129, 133-134, 137, 143, 149, 154, 159, 161-162, 166, 168, 170-171, 237, 241, 245, 309-310, 582, 591, 635, 671, 693;

**PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO EFICIENTE**

149, 151-152, 170, 172;

**PRINCÍPIO DA VEDAÇÃO DE DECISÃO SURPRESA**

73, 79-81, 84, 86-87;

**PROCESSO PENAL**

113, 141-143, 153, 157, 166, 175-178, 180, 182-184, 186, 188-190, 193-195, 197,



199, 201, 206-207, 209-212, 214, 233, 283, 334, 336, 341-342, 357, 359, 363, 367, 419, 422, 430, 435, 462, 465-466, 470, 483-485;

#### **PROVA**

43, 56, 76, 84, 110, 122, 166-167, 169, 175-184, 186-214, 225, 229, 233-235, 262, 265, 274-276, 281, 324-325, 328, 330, 336-342, 344-346, 356, 358, 360, 362-363, 367, 369, 427-428, 458, 461, 463-466, 473-474, 476-477, 483-484, 502-503, 505, 518, 523, 533-535, 538, 540-541, 558, 570-572, 584, 591-592, 604, 621, 623, 628, 637;

#### **RECURSOS**

22, 30, 35-39, 41, 43-44, 46, 51-52, 54-56, 58, 85, 99, 120, 130, 133-134, 139, 142, 160, 171, 187, 189, 213, 226, 233, 244, 259, 323-325, 330, 339, 395, 414, 416, 419, 434, 442, 463, 484, 493, 521, 527-528, 531-532, 534-535, 536, 542, 544-545, 549, 557, 563-564, 566, 567-568, 572, 574, 578, 580-582, 584, 586, 589-591, 596, 597, 599-600, 605-611, 613-614, 618, 622, 625-626, 629-630, 634, 636-637, 639, 664, 669, 678, 680-681, 682-683, 685, 687, 690;

#### **REGIME SURPRESA**

73, 81;

#### **RESILIÊNCIA**

237-238, 246;

#### **SALVO CONDUTO**

487, 490;

#### **SAÚDE MENTAL**

129, 305-308, 310;

#### **SEQUESTRO**

93, 97, 280, 333-346;

#### **SISTEMA PENAL**

113-121, 123-130, 132-144, 260, 494;

#### **TEORIA LOMBROSIANA**

113-114, 116-118, 122;

#### **TRANCAMENTO**

351-353, 358-359, 363, 366-368, 376, 378;

#### **TROTE UNIVERSITÁRIO**

497, 500, 502, 505-506,

#### **VICTOR FRANKL**

289-291, 293;

#### **WHATSAPP**

175-177, 184, 190, 211-212, 462, 465-466, 472, 482-483;

# **Corpo Técnico da Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro**

**Elsó Vaz**

Assessor

**Márcio Paulo Veloso Ferreira**

Supervisão

**Ana Montenegro**

Produtora Executiva

**Rebeca Aismini**

Coordenação de Editoração

**José Paulo Martins Nunes**

Coordenação de Revisão

## **Assinatura da Versão Digital**

*A Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* está com inscrições abertas para todos os interessados em assinar sua versão digital.

A inscrição pode ser feita pelo *e-mail*:

[rmp@mprj.mp.br](mailto:rmp@mprj.mp.br)

## **Envio de trabalhos para publicação**

*A Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro* está sempre selecionando trabalhos a serem publicados em suas edições regulares.

Informações sobre formato e sobre critérios de seleção de trabalhos para publicação podem ser encontradas na seção da Revista no *site*:

[www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp](http://www.mprj.mp.br/servicos/revista-do-mp)

Trabalhos para publicação podem ser enviados para o *e-mail*:

[rmp@mprj.mp.br](mailto:rmp@mprj.mp.br)

Outras informações podem ser solicitadas pelo *e-mail*:

[rmp@mprj.mp.br](mailto:rmp@mprj.mp.br)